

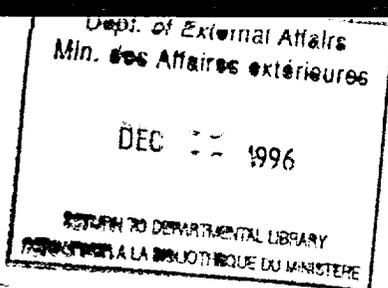
CA1  
EA  
69P62  
FRE  
STORAGE

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS  
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

**PROJET:**

**GESTION  
FINANCIÈRE**

**MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES**



AVANT PROPOS

Il y a une trentaine d'années, deux cents personnes à peine se partageaient les tâches du Ministère des Affaires extérieures à Ottawa et à six missions à l'étranger. Nos effectifs dépassent maintenant 3500 personnes permutant entre l'administration centrale et 85 missions représentant le Canada dans quelque 70 pays. Notre expansion a été énorme et nos opérations sont devenues extrêmement complexes.

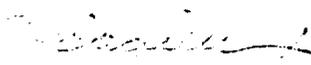
Il est bien évident que les méthodes que nous employions et l'expérience que nous tirions de la conduite de nos affaires il y a trente ans nous seraient d'un secours limité dans les circonstances présentes. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne notre gestion et notre administration. Pour faire face à nos nouvelles tâches, à nos responsabilités plus grandes, nous devons nous efforcer de nous adapter aux changements technologiques et aux nouveaux principes introduits dans la gestion des grandes entreprises et organisations au cours des dernières années.

Pour ne citer que celle-là, la Commission Glassco, par ses recommandations, a modifié l'attitude du Gouvernement en matière de gestion et d'administration. Il s'en est suivi dans plusieurs secteurs de la fonction publique une série de réformes importantes. Pour toutes ces raisons et afin de déterminer les réformes nécessaires, le Ministère a confié, en 1968, l'étude de sa gestion financière à la firme Woods, Gordon. Cette étude, complétée par de nombreux entretiens avec des membres du Ministère tant à Ottawa qu'à nos missions à l'étranger, a débouché sur des propositions de réforme que nous avons acceptées dans leur ensemble et que nous nous proposons d'introduire dès que possible.

43-205-103

Les pages qui suivent ont pour but de résumer les principaux éléments du nouveau régime qui est décrit en détail dans le rapport Woods, Gordon diffusé en juin 1968. L'étude préalable à l'application de ce régime continue et certains de ses éléments seront sans doute modifiés pour tenir compte de notre expérience et de nos besoins. Je crois que nous n'avons jamais entrepris de réforme administrative aussi importante et aussi profonde. Pour cette raison, il nous faudra beaucoup de temps et beaucoup de persévérance pour la mener à bien, car elle dépasse de beaucoup le cadre d'un simple changement dans nos méthodes de gestion financière. Le succès de cette réforme dépend surtout de l'évolution radicale de notre philosophie de la gestion et de l'évolution des attitudes personnelles vis-à-vis des problèmes administratifs et financiers. Je suis certain que tous les membres de notre Service le comprendront et qu'ils auront à coeur de contribuer à l'effort considérable qu'il nous faudra soutenir pour arriver au but.

Le Sous-Secrétaire d'Etat  
aux Affaires extérieures,

  
M. Cadieux

## LA GESTION FINANCIERE: POURQUOI?

Dans son avant-propos, le Sous-Secrétaire a fait état de l'expansion de notre Ministère non seulement dans sa taille mais également dans la complexité des tâches qui lui sont dévolues. Cette expansion suffirait à elle seule à justifier la réorganisation de notre système de gestion. Le Sous-Secrétaire cependant a également fait état des effets que le rapport de la Commission Glassco a eus sur l'administration du Gouvernement en général. Depuis 1962, on parle couramment, peut-être avec un rien d'exagération, de révolution de la gestion et les opérations de la plupart des ministères du Gouvernement ont fait l'objet de nombreuses études. Il y a eu beaucoup d'échanges et beaucoup de discussions et, dans plusieurs ministères, des changements importants sont apparus. Cependant il semble qu'en général on ait beaucoup parlé et peu agi. Dans notre ministère, la revue annuelle du programme introduite il y a trois ans, a été en fait le premier pas dans la nouvelle voie. Opération: "Gestion financière", qui aura pour effet de décentraliser notre gestion financière, traduit notre volonté d'étendre cette révolution aux méthodes de gestion en vigueur dans notre Ministère. Quels en seront les résultats et que devons-nous en attendre?

Il semble qu'il y ait toujours eu à la base un défaut fondamental en matière de responsabilité financière dans la fonction publique. On s'y attache trop souvent à éviter ou à minimiser les dépenses sans se préoccuper des buts réels ou des activités pour lesquels les crédits ont été prévus dans les budgets. Dans le système actuel, ces résultats traditionnels mais essentiellement négatifs ne sont atteints qu'en soupçonnant de malhonnêteté latente les employés affectés aux tâches administratives jusqu'à ce qu'ils aient satisfait les autorités de leur intégrité pour chacune des dépenses qu'ils engagent. A moins que nous ne puissions nous défaire de cette attitude, qui dans beaucoup de cas est devenue une obsession, et reconnaître comme principe essentiel l'intégrité fondamentale de notre personnel, il est peu probable que nous puissions introduire avec succès un nouveau régime de gestion financière. Quel avantage y aurait-il à investir d'une autorité nouvelle des employés trop timorés ou trop désabusés pour s'en servir de façon efficace?

Il semble donc qu'il soit indispensable d'aborder le sujet d'une façon entièrement nouvelle. En premier lieu, il est essentiel de reconnaître que nos employés jusqu'à preuve du contraire sont honnêtes et que, comme ils sont généralement responsables de la façon dont ils s'aquittent de leurs tâches, leurs efforts devraient être évalués sur la base positive des résultats acquis plutôt que sur le chiffre plus ou moins élevé des dépenses encourues. Il faudra sans doute beaucoup de temps pour rétablir dans notre Service l'état d'esprit et la confiance nécessaires afin que ces principes soient acceptés. L'introduction des réformes recommandées dans le rapport Woods, Gordon peut et doit en fournir l'occasion dans les mois qui viennent en contribuant à modifier les anciennes attitudes et à restaurer un climat de confiance entre les spécialistes de la gestion financière et les agents chargés de l'élaboration et de l'exécution des tâches substantives du Ministère. Il n'est pas question d'imposer les nouveaux principes au moyen d'un autre volumineux manuel de règlements et d'instructions. Dans une large mesure, le succès de la mise en place du système dépendra de l'association féconde entre les spécialistes des finances à Ottawa et les professionnels qui sont chargés de la mise en oeuvre du programme à nos postes à l'étranger. Il est évident que dans cette association, il n'y a pas place pour

les réticences et les méfiances traditionnelles à l'égard de la responsabilité financière.

### Responsabilité

La délégation des pouvoirs et l'autorité accrue entraînent naturellement l'accroissement de la responsabilité. L'un ne va pas sans l'autre. Le terme technique par lequel nous désignons le système de gestion financière que le Ministère se propose d'adopter est "gestion décentralisée" selon laquelle le chef d'un centre de responsabilité doit rendre compte non seulement de l'usage qu'il fait de l'autorité déléguée du point de vue budgétaire ou comptable mais également du point de vue de l'exercice de son jugement et des résultats acquis. Le système repose sur deux éléments fondamentaux qui sont l'autorité et la responsabilité.

L'autorité découle de la délégation des pouvoirs et pour les membres du Ministère elle s'exprimera par une plus grande liberté d'action. Mais l'autorité accrue entraîne des obligations correspondantes. Ceux qui occupent des postes d'autorité doivent être tenus responsables non seulement de l'accomplissement des tâches qui leur ont été assignées mais aussi de l'usage qu'ils ont fait de leur autorité aussi bien que de l'usage qu'ils ont fait des deniers publiques et de la régularité des dépenses qu'ils ont engagées. C'est là l'élément de responsabilité qui est compris dans le système. La délégation de l'autorité réelle doit avoir comme corollaire la responsabilité. Ce sont les deux éléments inséparables du système de gestion financière que nous proposons dans cette brochure. Nombreux sont ceux qui accueilleront avec faveur l'accroissement de leur autorité. Le nouveau régime leur permettra d'introduire dans l'accomplissement de leurs tâches une plus grande souplesse et une plus grande efficacité, dès qu'ils auront appris à l'utiliser à leur profit.

## LE SYSTEME DE GESTION FINANCIERE

### Les Principes de Base

Le nouveau système de gestion financière que le Ministère a décidé d'introduire est une adaptation d'un concept connu sous le nom de contrôle par le budget. Ce concept est largement accepté dans les milieux d'affaires et dans l'industrie et il est en progrès constant comme moyen d'accroître l'efficacité dans les opérations du gouvernement.

#### Le contrôle par le budget

Le contrôle par le budget est un moyen de réconcilier deux impératifs de la gestion qui s'excluent mutuellement: d'une part, le besoin pour les gestionnaires d'avoir une autonomie aussi grande que possible afin de pouvoir accomplir les tâches qui leur sont assignées et, d'autre part, la nécessité impérieuse pour la haute direction, qui a une vue d'ensemble des opérations, de diriger toutes les activités afin d'assurer la réalisation des buts fixés et de répartir les ressources totales parmi les diverses activités de la façon la plus appropriée pour atteindre ces buts. Ce dernier aspect comporte deux phases: tout d'abord, la prise des décisions initiales sur la répartition des ressources et, en second lieu, le mécanisme de contrôle qui assure que ces décisions sont appliquées.

Ce conflit entre les impératifs de la gestion qui existe dans presque toutes les organisations peut se résoudre en pratique de plusieurs manières. D'une part, le gestionnaire peut jouir d'une autonomie complète, libre de tout contrôle systématique de la part de l'organisation centrale. Ceci est caractéristique des petites entreprises où les participants maintiennent l'unité de direction et la coordination nécessaires grâce à des contacts personnels. Cette solution ne peut être retenue pour une organisation de quelque importance où elle conduirait rapidement à l'anarchie.

Une seconde solution, directement opposée à la première, consiste à imposer une structure fortement centralisée dans laquelle la haute direction détient tous les pouvoirs. Elle distribue à chacun une part des ressources selon ses besoins spécifiques, surveille aussi étroitement que possible le travail des gestionnaires subordonnés et a recours principalement aux exhortations des notes de service pour obtenir le rendement maximum de son personnel. On trouve ce genre de gestion dans un grand nombre d'organisations et pour beaucoup d'entre elles, c'est réellement la plus appropriée. Dans une compagnie aérienne, par exemple les décisions concernant le type et la quantité des équipements, l'établissement des horaires et des tarifs ne peuvent être prises que par la direction générale. La vente des billets et les réservations au niveau des succursales sont des tâches d'exécution qui ne supposent aucune liberté d'action dans les opérations ou dans la distribution et le rythme d'utilisation des ressources. Dans beaucoup d'autres cas la centralisation est tout simplement de la mauvaise gestion. Elle nuit à l'efficacité, sape le moral du personnel et, de plus, conduit souvent au gaspillage des ressources de l'entreprise.

Une troisième possibilité, celle du contrôle par le budget, se situe entre ces deux extrêmes et c'est le type de gestion que l'on trouve dans la

plupart des organisations. En commun avec beaucoup d'autres bonnes idées, le contrôle par le budget a l'avantage de la simplicité.

#### Comment fonctionne le contrôle par le budget

Tout d'abord, la haute direction et un gestionnaire (un chef de service ou de division par exemple) se mettent d'accord sur la nature des buts que ce dernier devra atteindre au cours de l'année suivante. Cet accord peut être le résultat de consultations et de négociations plus ou moins poussées mais il peut être également le résultat d'un ordre sans appel de la part de la haute direction.

En second lieu, sur la base de l'accord intervenu entre la haute direction et lui-même, le gestionnaire prépare ses plans d'opérations pour l'année suivante et établit ses prévisions en personnel et son budget. Ces prévisions sont ensuite transmises à la haute direction sous forme d'une réquisition.

Troisièmement, l'état major de l'entreprise examine cette réquisition afin de s'assurer qu'elle est conforme à l'accord initial et qu'elle est efficace, c'est-à-dire qu'elle n'envisage d'utiliser ni plus ni moins de ressources qu'il n'est absolument nécessaire pour obtenir le résultat cherché.

Quatrièmement, la haute direction examine les réquisitions faites par tous les gestionnaires de l'entreprise et trouvant le plus souvent que dans leur ensemble elles excèdent la somme des ressources disponibles, procède à un examen individuel dans le but d'effectuer les compressions nécessaires. C'est là la tâche la plus difficile. S'il ne s'agissait que de choisir entre ce qui est bon et ce qui est mauvais pour l'entreprise, le choix serait facile. Il est beaucoup plus difficile de choisir entre plusieurs bonnes choses que l'on pourrait ou voudrait avoir. Ce choix de la haute direction, qui doit tenir compte de la somme totale des ressources disponibles à l'entreprise, conduit généralement à une réduction du programme d'activités défini par l'accord initial. Il résulte de ces délibérations entre la haute direction et chacun des gestionnaires un plan d'action pour l'année suivante qui est exprimé sous la forme d'un budget. Chaque gestionnaire a donc à sa disposition un programme de travail bien défini et un budget approuvé par la direction.

Enfin, lorsque la nouvelle année commence, le gestionnaire est entièrement libre dans ses opérations pourvu:

- (a) qu'il ne dépasse pas son budget, et
- (b) qu'il atteigne les objectifs qui lui sont assignés.

La haute direction n'intervient que si l'une ou l'autre de ces conditions n'est pas remplie. Quant au gestionnaire, il ne consulte la haute direction que si des facteurs nouveaux ou des circonstances imprévues le placent dans l'impossibilité de remplir les conditions ci-dessus.

Ainsi, par le mécanisme du budget, la haute direction peut exercer ses prérogatives de direction et de coordination et assurer l'efficacité de l'utilisation des ressources de l'entreprise tout en laissant au gestionnaire l'autonomie dont il a besoin pour exercer son autorité et remplir sa tâche.

### Contrôle par le budget et gestion financière

Avant d'examiner la méthode par laquelle le contrôle par le budget peut s'appliquer au Ministère des Affaires extérieures, il est bon de noter que le domaine d'application du contrôle par le budget est plus étendu que celui de la gestion financière traditionnelle.

Si nous nous proposons d'inclure le contrôle par le budget dans la fonction dite de gestion financière, il est clair que cette dernière doit être définie de façon beaucoup plus large qu'elle ne l'a été jusqu'ici dans l'administration du gouvernement. Tel que nous l'avons décrit ci-dessus, le contrôle par le budget porte sur les objectifs de l'organisation aussi bien que sur les tâches particulières des départements ou divisions de l'organisation. Le contrôle par le budget ne s'exerce pas seulement sur les prévisions financières et la comptabilité. Il fournit également une structure pour la gestion générale aussi bien que pour la gestion financière. Il rend possible la formulation claire et précise des responsabilités de chaque partie de l'entreprise et de chaque niveau d'autorité.

D'autre part le budget qui fournit le moyen de contrôle est, sans contredit, un document financier. De plus, le processus du contrôle par le budget s'inscrit dans l'année financière du gouvernement au même titre que la revue des programmes, les prévisions financières et la préparation des comptes publics. Il est donc possible d'établir une relation étroite entre le contrôle par le budget et la gestion financière.

Tout ce qui précède et ce qui suit la publication du budget: détermination des objectifs, planification des opérations avant la budgétisation, autonomie de chaque gestionnaire au début de chaque année nouvelle, liberté entière d'engager des dépenses au sein d'un budget, s'inscrit dans le processus de la gestion. Le gestionnaire a seul la responsabilité d'atteindre son but et lui seul est responsable de son succès ou de son échec.

Il n'y aura plus de place dans un tel système pour les attitudes traditionnelles, les comportements héréditaires et les conflits de compétence âprement disputée de la part des directions administratives. Les agents du Service extérieur à qui il appartient de prendre les décisions concernant la substance des fonctions du ministère, c'est-à-dire la conduite de notre diplomatie, doivent également prendre les décisions qui en découlent en ce qui concerne l'attribution des ressources. Les directions administratives ne pourront plus gérer le Ministère et elles devront assumer un rôle essentiellement consultatif. Les ressources en personnel et en fonds étant ainsi fermement placées sous le contrôle des agents responsables du programme, il est possible d'envisager une planification plus complète et un système d'information destiné à faciliter la tâche de ceux qui prennent les décisions. L'un des résultats de cette action, et non des moindres, sera d'améliorer le crédit du Ministère auprès des agences centrales de contrôle, comme le Conseil du Trésor. Ce crédit sera d'autant plus grand et plus fermement établi que les besoins en ressources du Ministère seront plus clairement exprimés en fonction du programme important qui est le sien.

### Le contrôle par le budget: une adaptation à l'usage du Ministère des Affaires extérieures

Dans les termes des attributions définissant les limites de l'enquête sur notre gestion financière et dans le rapport même du bureau d'études, aussi

bien que dans les discussions qui ont eu lieu depuis, l'expression "gestion décentralisée" ("responsibility accounting") a été utilisée pour décrire une forme de contrôle par le budget qui a été adaptée à notre Ministère. Cette expression est utilisée fréquemment dans les pages qui suivent. Disons tout de suite que le régime qu'elle décrit comporte 95 p. 100 d'exercice de l'autorité déléguée et 5 p. 100 de responsabilité. Pour plusieurs raisons, la gestion financière des Affaires extérieures exige un traitement spécial et des provisions particulières. Les plus importantes de ces raisons se rapportent à notre système de mutations, à la dispersion géographique de nos postes à l'étranger et à la prédominance du facteur "effectifs" parmi les besoins en ressources du Ministère. Cette dernière caractéristique souligne la différence entre le Ministère des Affaires extérieures et certains autres, comme le Ministère de la Santé nationale et du Bien-être, qui dépensent directement des sommes importantes pour les allocations familiales ou, comme le Ministère des Transports, sont responsables pour la construction et l'opération de coûteuses installations techniques.

Nous nous proposons maintenant de décrire les traits essentiels du nouveau système de gestion financière et d'expliquer comment nous nous sommes efforcés de les ajuster à la mesure des besoins particuliers du Ministère.

#### Organisation des responsabilités

En premier lieu, il convient de se demander quelles sont, au niveau des opérations, les subdivisions du Ministère qui doivent être désignées comme centres de budgétisation ou, plus correctement, comme centres de responsabilité. Puis, à l'échelon suivant, quels sont les agents de niveau moyen auxquels peut être confiée la direction et le contrôle des activités d'un groupe de centres de responsabilité.

La première de ces questions ne pose aucune difficulté particulière. Chaque unité de base du Ministère, que ce soit une direction à Ottawa ou une mission à l'étranger, peut devenir un centre de responsabilité. Ce sont des unités parfaitement constituées et viables, chacune étant dirigée par un chef responsable auquel a été confié l'accomplissement d'une tâche bien définie.

Le second problème, celui qui consiste à grouper les centres de responsabilité sous la direction d'un agent au niveau suivant, ne pose pas non plus de difficulté en ce qui concerne les directions à Ottawa. Elles sont déjà organisées en plusieurs groupes dont chacun est placé sous l'autorité d'un Sous-Secrétaire d'Etat adjoint. Cette structure semble la plus appropriée pour assurer la planification, la budgétisation et le contrôle dans le cadre de la gestion décentralisée.

En ce qui concerne nos missions à l'étranger, il devient un peu plus difficile de définir le second palier d'autorité. Chaque mission dépend d'une direction régionale dont elle reçoit ses instructions en ce qui concerne sa fonction principale. On pouvait donc penser qu'en matière de gestion financière le même dispositif pourrait être adopté et que chaque direction régionale devrait assumer la responsabilité pour la coordination de la planification, de la budgétisation et du contrôle des dépenses de tous les postes de sa région. Cet arrangement cadrerait parfaitement avec la théorie du contrôle par le budget qui exige d'une part que la gestion des ressources soit confiée aux agents responsables de l'exécution du programme et que d'autre part l'éla-

laboration et le contrôle du budget s'intègrent dans la planification et le contrôle d'exécution de ce programme.

Cette solution cependant ne peut avoir d'application pratique pour plusieurs raisons dont la plus importante est la suivante: une grande partie du contrôle des dépenses effectuées au cours des opérations d'un poste porte sur des détails administratifs qu'on ne saurait confier aux directions régionales qu'au risque de les inonder, à moins d'ajouter à leur personnel des spécialistes en personnel, en administration, en gestion immobilière etc. Les désavantages d'une telle solution sont évidents car non seulement ces tâches dépassent le cadre des attributions normales des directions régionales, mais aussi leur attribution à plusieurs directions régionales aurait comme résultat de disperser les spécialistes qui appartiennent aux grandes directions administratives.

Il est possible d'envisager un compromis beaucoup plus acceptable si on examine la nature des dépenses qui sont encourues par le Ministère et, en particulier, par les postes à l'étranger. La ressource principale du Ministère, celle à laquelle il faut toujours revenir lorsqu'on considère son programme, est son personnel. Il s'ensuit que l'élément le plus important des dépenses du Ministère consiste en salaires et en indemnités qui doivent être payés à ce personnel. Pour peu qu'on examine les dépenses courantes d'une de nos missions, on s'aperçoit qu'elles sont effectuées en grande partie au bénéfice ou pour le bien-être du personnel qui lui est affecté: frais de logement, achat d'équipement ménager et d'ameublement, frais de réparation et de remise en état du matériel, frais d'hôtel et de déplacement, etc. Il devient donc apparent que dans leur ensemble les besoins financiers du Ministère découlent directement du nombre de ses employés et plus particulièrement de leur rang, de leur situation de famille et de leur affectation. Il devient alors relativement simple de résoudre le dilemme: il suffit d'adopter une structure selon laquelle les dotations en personnel qui sont notre ressource principale sont placées sous l'autorité des directions régionales tandis que les affaires financières sont confiées aux directions administratives.

Le système ainsi conçu est schématisé à la figure I. Cette figure montre un certain nombre de postes dans une région géographique sous la responsabilité d'une direction régionale, elle-même placée sous l'autorité d'un Sous-Secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires extérieures, avec liaison consultative avec le côté administratif du Ministère. A droite, la figure montre, au second niveau, un contrôleur régional ayant autorité en matière de prévisions budgétaires et de gestion financière. Ce contrôleur devra maintenir avec la direction régionale des relations étroites, car bien qu'il fasse partie de l'organisation administrative du Ministère, il participera en fait à toutes les phases de la préparation des plans et des objectifs, de l'énoncé des besoins en personnel et de l'exécution du programme de sa région. L'aspect programme/personnel n'a été ainsi distingué de l'aspect finances/administration que pour adapter le système aux besoins particuliers du Ministère. Nous verrons plus tard la description des fonctions d'un contrôleur régional et les méthodes qui devront être utilisées pour assurer le fonctionnement du système basé sur cette division des responsabilités.

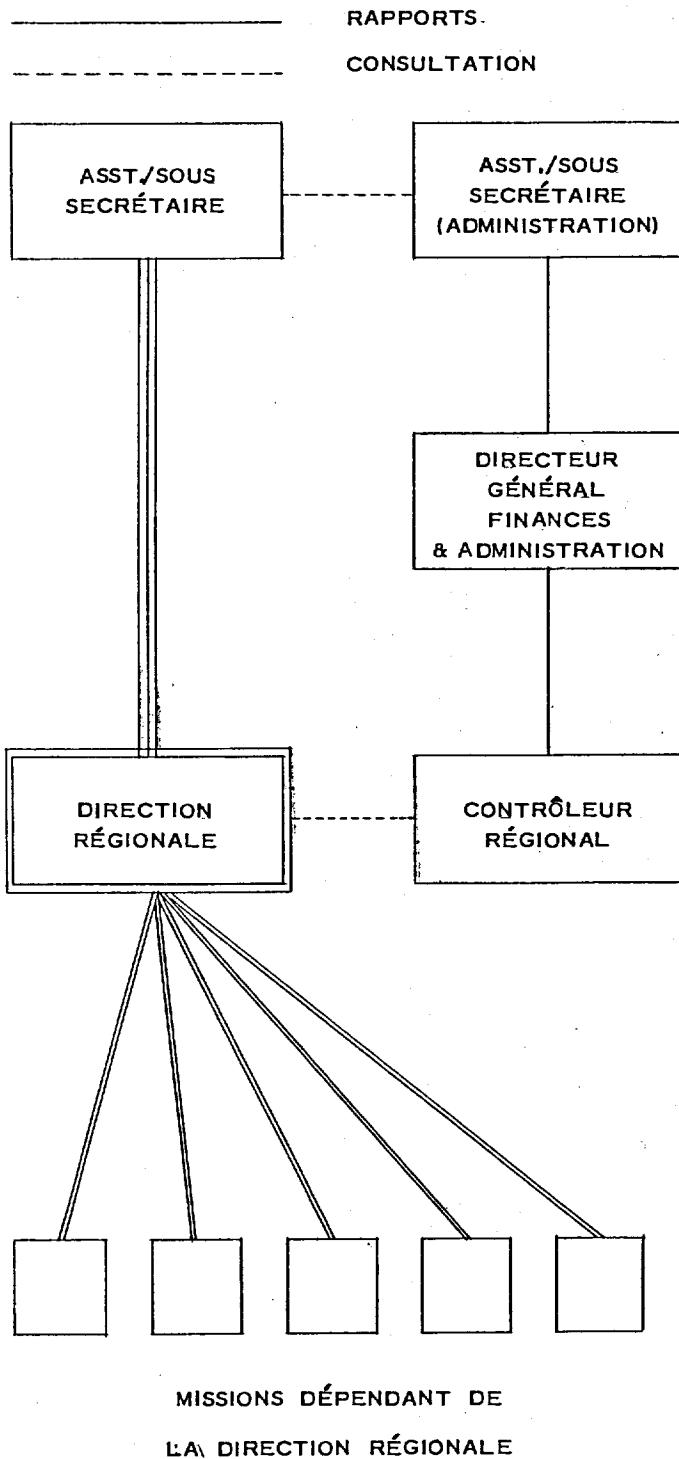
#### Les dépenses à prévoir au budget

Le gestionnaire d'un centre de responsabilité ne peut être tenu responsable d'une catégorie de dépenses que si celle-ci répond à deux critères bien établis:

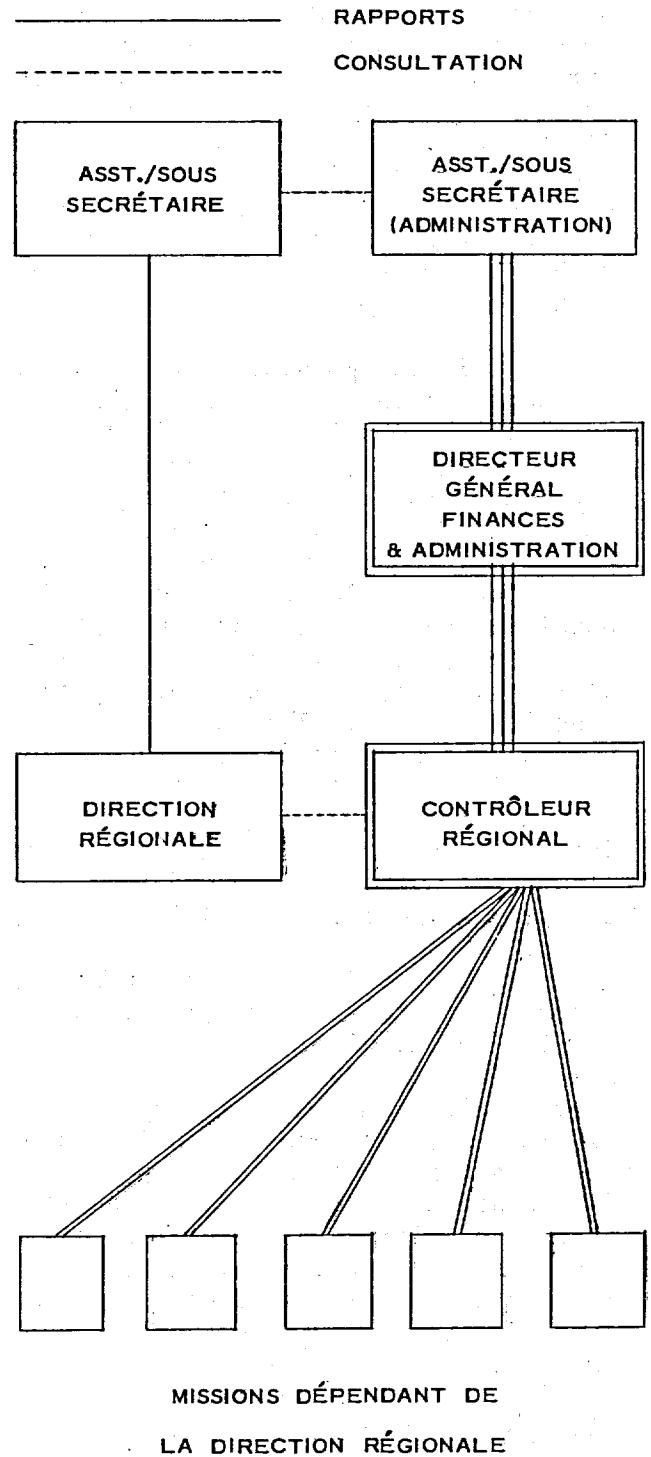
# LIGNE DE RESPONSABILITÉ POUR LES MISSIONS À L'ÉTRANGER

FIGURE 1

POUR LA REVUE DU PROGRAMME  
ET LA DIRECTION DES OPÉRATIONS



POUR LES PRÉVISIONS FINANCIÈRES ET  
LA GESTION COURANTE



- (a) elle doit se rapporter à la conduite de ses opérations, et
- (b) le gestionnaire doit pouvoir la contrôler personnellement, c'est-à-dire que ni le montant des dépenses ni la date à laquelle elles doivent être engagées ne peuvent être affectés de façon importante par des décisions prises par quelqu'un d'autre.

Il faut bien se rendre à l'évidence qu'une partie très importante du budget du Ministère échappe au second de ces critères: les traitements et indemnités payables au personnel canadien, qu'il soit à l'administration centrale ou à nos missions à l'étranger, ne peuvent être contrôlés par les chefs de mission ou de direction auxquelles ce personnel est affecté. Les traitements et indemnités ne varient pas seulement en fonction du groupe ou de la classification de chaque employé mais aussi en raison de ses fonctions, de sa situation de famille, du nombre et de l'âge de ses enfants, etc. Ces dépenses échappent totalement au contrôle des chefs de mission ou de direction et il est par conséquent nécessaire de les gérer par d'autres moyens à l'administration centrale. De même, la totalité des frais de voyage et de déménagement qui découlent de notre système d'affectations et de mutations entre les postes à l'étranger et le Ministère à Ottawa doit être confiée à la Direction générale du Personnel qui décide de ces affectations.

Pour des raisons identiques, il faut également envisager de contrôler d'autres catégories de dépenses à Ottawa au moyen d'un budget général. Par exemple, l'acquisition de propriétés et d'immeubles pour le compte du gouvernement canadien s'inscrit dans le cadre d'un programme à long terme qui devra rester comme auparavant sous le contrôle de la Direction des Biens à Ottawa. Les véhicules automobiles continueront d'être achetés et vendus d'après les directives du comité gouvernemental qui régissent ces opérations. D'autre part, il ne semble pas désirable que les objets d'art destinés à orner nos résidences officielles à l'étranger puissent être acquis pour le compte du Ministère sur la base des goûts personnels des intéressés. Il n'est que justice par conséquent que les chefs de mission, qui souvent mettent en doute la valeur des objets qui leur sont ainsi proposés, n'aient pas à les payer de leur propre budget.

Le fait qu'il soit nécessaire de faire d'emblée des exceptions aussi importantes va à l'encontre de la théorie du contrôle par le budget. Si nous ne les faisons pas, ce serait plus grave car ce serait faire violence à un principe important qui est celui de la responsabilité personnelle du gestionnaire. En fin de compte, ce sont des personnes qui sont responsables et ceci est plus important que toute théorie. Si dans le but d'éviter des exceptions gênantes, des responsabilités artificielles étaient créées et si des membres du Ministère devaient assumer la responsabilité de certains facteurs ou de certaines dépenses qui échappent à leur contrôle, le résultat ne pourrait que jeter le discrédit sur l'ensemble du régime. Cependant, à l'exception des exemples notés plus haut, les dépenses du Ministère peuvent être partagées entre les centres de responsabilité et peuvent être prévues et contrôlées par eux.

La figure II donne la liste des dépenses qui seront contrôlées par les missions à l'étranger. Quant à la figure III, elle montre les dépenses pour lesquelles certaines directions régionales et fonctionnelles seront responsables. La figure IV se rapporte exclusivement aux directions administratives.

CHAPITRES DE BUDGET CONTROLÉS PAR LES  
MISSIONS QUI SERONT UTILISÉS POUR LA  
PRÉPARATION DES RAPPORTS FINANCIERS

FIGURE - II

CRÉDIT	CHAPITRE	DESCRIPTION	DÉTAILS
1 - OPÉRATIONS DU MINISTÈRE	21	PERSONNEL LOCAL (RECRUTÉ SUR PLACE)	Salaires et arrérages pour le personnel occupant des emplois continus.
	22	AUTRES DÉPENSES POUR PERSONNEL LOCAL	Salaires du personnel employé à temps partiel; personnel de remplacement; temps supplémentaire; arrérages; gratifications; sécurité sociale; examens médicaux; etc.
	23	RÉSERVÉ POUR USAGE ULTÉRIEUR	
	24	VOYAGES ET TRANSPORTS	Frais de voyage dans le territoire de la mission; accréditation double ou multiple; transports locaux; frais d'expédition; transport; livraison; etc.
	25	AUTRES COMMUNICATIONS	Frais de poste; téléphones, télégrammes locaux; frais d'expédition et de livraison de certains envois de courrier diplomatique.
	26	INFORMATION	Entretien des films; séances cinématographiques de prestige; catalogues de films; impression de publications diverses (y compris frais de rédaction et de traduction).
	27	SERVICES PROFESSIONNELS ET SPÉCIAUX	Frais judiciaires, contentieux; examens médicaux pour le personnel canadien; services de protection; photos et illustrations; services de presse; frais de rédaction et de traduction. - Blanchissage et nettoyage. -
	28	LOYERS	Bâtiments, garages etc; équipement, véhicules.
	29	ENTRETIEN DES IMMEUBLES	Rénovations et altérations; réparation et entretien de bâtiments et propriétés.
	30	RÉPARATION ET ENTRETIEN D'ÉQUIPEMENT ET D'AMEUBLEMENT	Réparation et entretien d'équipement de chauffage portatif, de climatiseurs, machines de bureau, équipement ménager, ameublement, etc.
	31	RÉPARATION ET ENTRETIEN DE VÉHICULES AUTOMOBILES	Réparation et entretien de véhicules automobiles appartenant au Gouvernement canadien.
	32	SERVICES D'UTILITÉ PUBLIQUE	Electricité, services des eaux et des égouts, enlèvement des ordures ménagères; combustibles pour le chauffage et la cuisine.
	33	FOURNITURES DIVERSES ET APPROVISIONNEMENTS	Carburant pour les véhicules et équipements motorisés; pneus et accessoires d'automobiles; machines et équipement de bureau; fournitures de bureau, imprimés; produits d'entretien ménagers; abonnements à des publications; livres; uniformes; etc.
	34	DÉPENSES DIVERSES	Frais de banque (photocopie de documents, frais de poste etc.) gratifications aux fournisseurs etc; menus frais.
10 - DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	35	ACQUISITION DE BIENS D'ÉQUIPEMENT	Articles de chauffage portatifs, climatiseurs, équipement ménager, matériel et ameublement.
15 -	36	RÉSERVÉ POUR USAGE ULTÉRIEUR	

MINISTERE DES AFFAIRES EXTERIEURES

Catégories de dépenses comprises dans  
les budgets des directions spécialisées

AFFAIRES CONSULAIRES

DIRECTION DE LIAISON  
(SECURITE ET INTELLIGENCE)

PROTOCOL

Frais de voyage

Voyages

Voyages

Fournitures de bureau

Services de protection

Impression

Paiements au profit de  
citoyens canadiens  
en détresse

Fournitures de bureau

Hospitalité officielle

Acquisition d'équipement  
de sécurité

Fournitures de bureau  
et autres fournitures  
diverses

AFFAIRES CULTURELLES

DOCUMENTATION

SERVICE DE PRESSE

Salaires (employés locaux)

Voyages

Voyages

Frais de voyage

Impression

Services de presse  
(agences, etc.)

Frais de transport,  
expédition, livraison,  
etc.

Fournitures de bureau

Fournitures de bureau

Abonnement à des  
publications

Activités publicitaires

Achat de livres et de  
publications pour  
bibliothèque

Impression

Achat de publications

Cachets professionnels

INFORMATION

Location de locaux

Voyages

Hospitalité officielle

Activités publicitaires

Fournitures de bureau

Impression

Subventions

Achat de publications

Divers

Cachets professionnels

Fournitures de bureau

MINISTERE DES AFFAIRES EXTERIEURES

Catégories de dépenses comprises dans  
les budgets des directions administratives

DIRECTION GENERALE  
DES COMMUNICATIONS ET  
SYSTEMES D'INFORMATION

Voyages  
  
Courier diplomatique  
(personnes et bagages)  
  
Microfilms  
  
Fournitures de bureau  
  
Pièces de rechange  
  
Subventions  
  
Acquisition d'équipement

DIRECTION GENERALE DU PERSONNEL

Traitements et Indemnités  
(personnel canadien)  
  
Voyages  
  
Frais de déménagement du personnel  
  
Frais d'études  
  
Autres Services professionnels  
  
Fournitures de bureau

DIRECTION DES  
SERVICES CENTRAUX

Voyages  
  
Location d'équipement,  
véhicules et meubles  
  
Entretien et réparations  
  
Entretien et réparations  
de voitures automobiles  
  
Fournitures de bureau  
  
Acquisition d'équipement et  
d'ameublement

DIRECTION DES FINANCES

Voyages  
  
Services de comptabilité  
  
Autres services spéciaux  
  
Impôts sur les propriétés  
diplomatiques  
  
Fournitures de bureau  
  
Paiements divers

Frais de banque

DIRECTION DU MATERIEL

Voyages  
  
Frais de transport,  
expédition et livraison  
  
Location d'équipement de  
véhicules et d'ameublement  
  
Objets d'art  
  
Acquisition de véhicules  
automobiles  
  
Acquisition d'équipement et  
d'ameublement pour missions à  
l'étranger (dans certains cas)

DIRECTION DES BIENS

Voyages  
  
Services professionnels  
  
Location d'immeubles  
  
Fournitures de bureau  
  
Construction et acquisition  
d'immeubles et de propriétés

En ce qui concerne les missions à l'étranger, les dépenses ont été groupées par chapitres tels qu'ils apparaîtront dans le budget. Il est possible que plus tard on puisse confier à nos missions les fonds nécessaires à d'autres activités (activités culturelles par exemple). Ces fonds deviendraient tout simplement des chapitres additionnels de leur budget. Les pages qui suivent ont pour but de donner quelques explications sur les diverses catégories de dépenses et les budgets où elles apparaîtront.

## 1. Personnel

Nous avons vu que les traitements, salaires et indemnités du personnel canadien, même s'il est affecté à l'étranger, doivent être gérés par la Direction du Personnel à Ottawa. Il n'en va pas de même pour les salaires des employés recrutés sur place à l'étranger. Le centre de contrôle tout indiqué pour les salaires des employés locaux est le poste où ils sont employés au budget duquel ces salaires doivent apparaître. Nous espérons que les chefs de mission seront autorisés à établir le taux de rémunération de leur personnel local, à décider de leur classification et à engager de leur propre autorité le personnel dont ils ont besoin à condition toutefois que leur budget le leur permette. Notons en passant l'importance d'établir un traitement uniforme pour le personnel de tous les ministères représentés à un poste donné. Cette tâche pourrait être confiée à un comité local comprenant tous les représentants des ministères et qui approuverait les revisions de salaires, reclassements, promotions etc. Pour cela il faudra apporter aux règlements actuels des modifications fondamentales qui sont en cours de négociation avec le Conseil du Trésor.

## 2. Transport et communications

Nous avons vu ci-dessus que les frais de voyage et de déménagement du personnel devraient être budgetisés et contrôlés par la Direction générale du Personnel à Ottawa. Par contre, chaque mission peut contrôler les frais des déplacements qui sont effectués dans le pays où elle est située. Ceci concerne les frais de transport locaux (taxis), les dépenses de voyage du chef de mission et de ses agents dans le pays où ils sont en poste ainsi que, le cas échéant, les visites aux autres capitales auxquelles ils sont accrédités. De plus, ce chapitre du budget couvre également certains frais encourus pour obtenir l'acheminement et la livraison d'envois destinés à la mission ainsi que les frais de poste et de téléphone.

Presque sans exception, les directions à Ottawa devront prévoir les fonds nécessaires à couvrir les frais résultant d'affectations temporaires. Chacune d'elles devra organiser ses plans, prévoir à son budget les frais de déplacement et de séjour de ses agents et en contrôler l'utilisation pendant l'année. Pour plusieurs divisions, ces frais de voyage constitueront les seules dépenses placées sous leur contrôle et c'est à ce titre seulement qu'elles deviendront des centres de responsabilité. Les directions qui apparaissent sur les figures III et IV ont des besoins beaucoup plus variés. Ainsi, la Direction des Affaires culturelles devra prévoir des frais de voyage, des frais de transport concernant les programmes d'échanges culturels. La Direction des Passeports fonctionne déjà de façon autonome. Elle utilise un fonds de roulement, automatiquement renouvelable, et les ressources nécessaires à couvrir ses dépenses sont alimentées par ses revenus.

### 3. Les dépenses d'information

Ce titre groupera les dépenses d'impression et de publication, les matériels de publicité et d'exposition, etc. Naturellement, ces dépenses seront placées sous le contrôle de la Direction de l'Information qui en assurera la planification. La Direction des Affaires culturelles aura également des besoins similaires quoique moins importants tandis que la Direction du Protocole et la Direction des publications historiques devront prévoir à leur budget des frais d'impression pour diverses publications, cartes d'invitation, documents, etc. De temps à autre, les missions à l'étranger ont également des frais d'impression pour des affiches, des invitations, des catalogues ou tout simplement pour du matériel de publicité. Elles devront donc les prévoir à leur budget.

### 4. Services professionnels et spéciaux

Cette rubrique comprend les honoraires ou les commissions qui doivent être payés à des personnes ou à des firmes en dehors du Ministère. Ces besoins sont communs non seulement à toutes les missions à l'étranger mais également à plusieurs directions du Ministère qui devront donc les identifier, les budgétiser et prendre la responsabilité de leur utilisation.

### 5. Les loyers

Il y a deux sortes de loyers à prévoir: les loyers pour les biens immobiliers loués pour le compte du gouvernement et certains frais de location d'équipement, de voitures automobiles, etc. Les loyers pour les biens immobiliers représentent un montant considérable tandis que les frais de location d'équipement et de voitures automobiles sont relativement limités en ce qui concerne notre Ministère.

La location séparée d'équipement et de mobilier (pour compléter l'ameublement d'un appartement ou d'une maison par exemple) est chose relativement rare et habituellement ces frais ne sont encourus que pour faire face à des situations exceptionnelles. Ils seront donc prévus et administrés par la Direction du Matériel pour l'ensemble du Ministère. Quant à la location de voitures automobiles, elle est parfois nécessaire lorsqu'une voiture officielle en réparation est indisponible pour une période indéterminée. Les missions à l'étranger devraient donc prévoir chaque année une certaine somme pour faire face à ce genre de situation. De son côté, la Direction des Services centraux fera de même pour couvrir d'éventuels frais de location en ce qui concerne les véhicules utilisés à Ottawa par le Ministère.

La location d'immeubles, c'est-à-dire de chancelleries ou de résidences officielles ou de logements de fonction, est pratiquée exclusivement à nos missions à l'étranger auxquelles il appartiendra donc de prévoir et de contrôler les fonds nécessaires lorsque ces locations seront pour le compte du Gouvernement canadien. On peut objecter immédiatement que, sur ce point, la délégation d'autorité à nos missions à l'étranger va à l'encontre des principes que nous avons énumérés plus haut puisqu'un bail qui engage le gouvernement doit être autorisé au préalable par le Ministère et, dans certains cas, par le Conseil du Trésor. Cette remarque est correcte mais il convient de distinguer entre l'approbation d'un bail et le paiement du loyer prévu par ce bail. Les négociations et l'autorisation nécessaires à la signature d'un bail continueront comme par le passé. Cependant, une fois le bail conclu, il ne restera plus qu'à prévoir chaque année

le montant du loyer et à l'inclure dans le budget du poste en tenant compte s'il y a lieu des facteurs divers qui peuvent influencer sur ce loyer tels que les clauses d'augmentation automatique, augmentations de taxes locales, dévaluation de la monnaie locale, etc. Ces facteurs peuvent souvent être prévus plus aisément par la mission que par le Ministère.

#### 6. Frais d'entretien et de réparation

Une faible partie des dépenses du Ministère sous ce titre concerne l'entretien et les réparations effectués au mobilier et aux équipements du Ministère à Ottawa et elle devra être prévue et contrôlée par la Direction des Services centraux. Toutes les autres dépenses de cette nature sont effectuées à l'étranger et chaque mission devra les prévoir à son budget.

En gros, une mission peut avoir à considérer deux catégories de dépenses d'entretien et de réparation. La première, concerne des projets relativement importants et bien définis pour lesquels une liste prioritaire peut être établie projet par projet après consultation et avis, si nécessaire, des directions spécialisées à Ottawa. La seconde catégorie couvre des dépenses générales telles que l'entretien d'installations électriques, d'installations sanitaires, de meubles, etc. qui sont relativement peu élevées et qui varient peu quant à leur valeur totale d'une année à l'autre.

#### 7. Fournitures diverses

Toutes les missions aussi bien qu'un certain nombre de directions à Ottawa ont besoin de papeterie, de produits d'entretien, de pièces de rechange, de carburant pour leurs véhicules, de livres, d'uniformes, etc. Chaque centre de responsabilité devra prévoir ces dépenses et les inclure dans son budget. La fourniture des articles qui sont maintenant distribués par la Direction du Matériel par l'intermédiaire du Dépôt continuera comme à présent et leur valeur totale sera budgétisée et administrée par la Direction du Matériel pour l'ensemble du Ministère. Plus tard, lorsque les opérations du Dépôt auront été réorganisées sur une base autonome, ces fournitures seront vraisemblablement facturées à chaque centre de responsabilité qui devra en tenir compte dans son budget.

#### 8. Acquisition de biens d'équipement et d'ameublement

La Direction des Communications sera responsable de l'acquisition des équipements spéciaux de communication pour l'ensemble du Ministère. La Direction des Services centraux sera responsable des prévisions et de l'administration concernant les besoins en équipement et ameublement pour les locaux de l'administration centrale à Ottawa.

A part ces deux catégories, la majeure partie des dépenses au chapitre des fournitures diverses concerne les missions à l'étranger et se rapporte à l'acquisition d'articles d'ameublement, d'articles ménagers ou d'équipement pour les chancelleries, les résidences officielles ou les appartements ou résidences de fonction du personnel. Il semble donc que, dans leur ensemble, les activités dans ce domaine soient sujettes à des décisions qui relèvent des missions et que par conséquent les fonds nécessaires doivent être prévus à leurs budgets respectifs. Cependant, le caractère spécial de certains ensembles d'ameublement dans les pièces de réception des chancelleries et des résidences officielles doit être préservé. Il est donc nécessaire de les placer sous le contrôle technique de l'administration centrale qui devra autoriser les remplacements et les modifications.

En second lieu, les besoins initiaux en meubles et en équipement des missions nouvellement établies, ou des locaux nouvellement acquis ou loués pour le compte du gouvernement, seront établis et financés par la Direction du Matériel à Ottawa. En conclusion, les missions à l'étranger devront prévoir les fonds nécessaires à l'acquisition de meubles et d'équipement pour remplacer des articles usés ou détériorés et pour compléter des ensembles déjà approuvés. Il leur appartiendra de décider sur place de la nature et de la qualité des articles de remplacement aussi bien que des priorités. Elles pourront prévoir les remplacements nécessaires au sujet des ensembles spéciaux mentionnés au paragraphe précédent mais elles ne pourront les effectuer qu'après avoir obtenu l'autorisation des directions spécialisées. Dans tous les autres cas, les missions prendront leurs décisions sans en référer à Ottawa. Il va sans dire qu'elles pourront toujours, si elles le désirent, rechercher l'avis des spécialistes et utiliser le service central d'achats du Ministère.

Il ne saurait être question de demander à nos missions d'assumer ce genre de responsabilité en l'absence de la documentation technique indispensable. La délégation d'autorité nécessaire n'aura lieu que lorsque les règles de gestion et de contrôle du matériel auront été élaborées et publiées.

#### 9. Dépenses diverses

L'administration centrale continuera à disposer de fonds placés sous le contrôle de la Direction des Finances pour subvenir aux dépenses diverses. De même, les missions à l'étranger et certaines directions du Ministère devront prévoir des gratifications, de menus frais bancaires, etc. et les incluent dans leur budget.

Nous avons tenté dans ce qui précède de définir à grands traits les principales catégories de dépenses du Ministère et si l'on se reporte aux figures I, II et III, il sera aisé de distinguer celles qui relèveront de chaque centre de responsabilité. Le lecteur devrait également pouvoir déterminer à quel centre de responsabilité il appartient et identifier les catégories de dépenses de ce centre.

Nous nous proposons maintenant de décrire le fonctionnement des trois phases principales de la gestion financière: les prévisions de programme, les prévisions financières annuelles et la délégation d'autorité pour les dépenses courantes.

#### Objectifs, activités et prévisions de programme

Disons tout de suite que l'expression "prévisions de programme" a maintenant remplacé "revue du programme", (Program Revue) mais que pour les besoins de cette brochure, nous continuerons d'employer le terme "revue du programme".

On ne saurait trop insister sur la nécessité pour chaque organisation de fixer d'abord ses objectifs généraux puis de distinguer entre les objectifs de chacune de ses parties et de planifier les activités nécessaires afin d'atteindre ces objectifs. Il existe sur ce sujet une littérature abondante à laquelle nous n'avons rien à ajouter. Il faut cependant souligner une fois de plus que la planification est au coeur même de la gestion et qu'elle est fondamentale dans un système de contrôle par le budget. Le rapport du bureau

d'études dit notamment à ce sujet: "Le processus de planification doit fournir le moyen d'établir les objectifs de façon précise pour chaque centre de responsabilité, de faire appel au maximum au jugement des agents supérieurs dans le choix des divers plans d'action proposés par chaque centre de responsabilité et d'établir les besoins en personnel et autres ressources qui permettront d'atteindre les objectifs convenus".

En quoi tout ceci se rapporte-t-il à un système de contrôle par le budget? Il semble qu'il soit plus aisé, de le comprendre si l'on s'interroge d'abord sur le but à atteindre. Dans toute organisation qui se propose d'accroître son efficacité, il faut tôt ou tard demander à chacun des agents responsables de rendre compte de sa gestion pour l'année précédente. Il importe peu que l'agent ou le gestionnaire à qui s'adresse cette demande soit un directeur d'usine ou un chef de mission, ou un vice-président chargé du service des ventes d'une grande compagnie. Cette invitation à rendre des comptes peut s'exprimer en deux questions distinctes. Tout d'abord: "Qu'avez-vous fait pour nous et combien avez-vous dépensé pour notre compte?". Deuxièmement: "Quels résultats avez-vous obtenus et en avons nous pour notre argent?" Du point de vue de la gestion, chacune de ces deux questions complète l'autre et aucune n'a de sens sans l'autre. N'importe qui peut accomplir de grandes choses avec des crédits illimités. D'autre part, un gestionnaire qui n'a accompli qu'une faible partie de son programme peut tenter de se justifier en expliquant qu'il n'a pas dépensé beaucoup. On voit donc que ni les grandes réalisations ni les dépenses parcimonieuses, considérées séparément, ne peuvent donner une idée de l'efficacité d'une gestion. De plus, il n'existe pas de formule pour déterminer la relation entre le résultat et le coût dans un Ministère comme le nôtre où les réalisations sont presque exclusivement de caractère qualitatif.

La confusion la plus complète peut être évitée si l'efficacité est mesurée en fonction d'un objectif et d'un budget convenus à l'avance. On peut alors répondre aux questions posées plus haut au sujet de la gestion quand on les expriment de la façon suivante:

- (a) Combien avez-vous dépensé par rapport au budget qui vous a été octroyé?
- (b) Qu'avez-vous réalisé par rapport aux objectifs qui vous ont été assignés?

Pour le meilleur des mondes possibles, on pourrait dire par exemple qu'un gestionnaire qui aurait atteint 80 p. 100 de ses objectifs aurait dépensé 80 p. 100 de son budget. Dans la réalité, il est plus probable qu'un gestionnaire aura dépensé 99 p. 100 de son budget et atteint seulement 20 p. 100 de ses objectifs. Mais ce gestionnaire et ses supérieurs se doivent de discuter les résultats acquis et de toute évidence les exemples donnés plus haut fournissent une base rationnelle de discussion. Il reste cependant qu'un résultat aussi mal équilibré que celui de notre second exemple indique une performance très médiocre de la part du gestionnaire. Il est possible cependant que les objectifs qui lui avaient été fixés étaient mal définis, ou bien encore qu'ils étaient incomplets ou peut-être tout simplement trop ambitieux. La précision dans la planification devrait s'accroître avec chaque répétition annuelle de cet exercice. Il deviendra alors possible de définir de façon plus en plus exacte les tâches à accomplir et d'établir les objectifs à atteindre

de façon plus réaliste. Les gestionnaires auront ainsi une vue plus claire et plus précise de ce qu'on attend d'eux et pourront diriger toute leur énergie vers l'accomplissement de leur tâche pour le plus grand bien de l'entreprise.

Pour obtenir le maximum de son système de gestion, une organisation doit y introduire un cycle selon lequel les plans et les résultats sont analysés régulièrement de telle sorte que les modifications nécessaires puissent être apportées au stade suivant. Cette tâche serait certainement plus aisée si les objectifs de nos missions et de nos directions pouvaient s'exprimer en termes quantitatifs et si les résultats obtenus pouvaient être jugés par exemple sur la base d'un indice de performance. Cela est impossible dans notre Ministère. Du point de vue strictement financier, le budget introduit bien une notion de quantité mais la définition des objectifs et des buts, la description des activités et la mesure des performances restent essentiellement qualitatives. Dans notre Ministère, ce caractère influencera la planification mais ne la rendra que plus nécessaire. Il est indispensable d'avoir un plan et un budget afin d'éviter le chaos. L'habitude d'évaluer les résultats obtenus par rapport au plan devrait engendrer un point de vue commun aux différents niveaux de la gestion. Ce point de vue introduira à son tour un élément de continuité lorsqu'un gestionnaire sera remplacé par un autre. Enfin, il permettra aux professionnels de notre Ministère de communiquer d'une façon plus complète avec les non-professionnels, qu'ils appartiennent au Cabinet ou au Conseil du Trésor.

#### La revue du programme

La revue du programme est le processus établi par le gouvernement selon lequel s'effectue la revue des plans futurs d'un Ministère et la revue des résultats obtenus au cours des opérations de l'année précédente. En ce qui nous concerne, la revue du programme sera utilisée pour la formulation des objectifs, l'évaluation des plans opérationnels et des priorités aussi bien que pour l'examen des performances. Les réserves formulées au Ministère au sujet de la revue du programme ont surtout mis en doute l'utilité d'exprimer des buts de façon quantitative et les tentatives de mesure des performances. Comme nous avons tenté de le montrer plus haut, c'est le processus qui est important et non la détermination des quantités. De toute façon, il n'est pas dans les intentions du Conseil du Trésor ou du Ministère d'essayer de déterminer ces quantités d'une manière artificielle.

Les fonctions du Ministère peuvent se diviser en activités. La liste de ces activités est sujette à négociation avec le Conseil du Trésor et la question n'est pas entièrement résolue. Il est intéressant de noter cependant que nos prévisions financières pour l'exercice 1969-70 ont été préparées sous la forme illustrée à la figure V. Les cinq activités:

- Formulation et coordination de la politique
- Programmes directs
- Représentation à l'étranger
- Administration
- Participation aux organisations internationales

seront sans doute modifiées, mais dans l'ensemble, notre programme et nos prévisions financières seront vraisemblablement présentées sous une forme similaire dans les années à venir.

Déter  
pol

Progr

Act  
Inf  
Ass  
v  
Aid  
d  
l

Opéra

Afr  
Eur  
Ext  
Amé  
Eta  
Com  
Mis  
Nou  
Cré

Admin

Op  
Op

Part  
or

(A)

A - Ministère des Affaires extérieures

PROGRAMME PAR ACTIVITES

Protection et avancement des intérêts canadiens  
à l'étranger et dans les organisations internationales

Activité	Programme budgétaire			
	Propositions financières 1969/70	Dépenses prévues 1968/69	Différence	Dépenses réelles 1967/68
	(en milliers de dollars)			
Détermination et coordination de la politique	3,197	3,026	171	(A)
Programmes directs				
Activités culturelles	1,910	1,380	530	925
Information	1,552	580	972	553
Assistance militaire aux pays en voie de développement	3,700	3,100	600	3,440
Aide aux services de soutien de la défense accordée à la Grèce et à la Turquie	500	100	400	-
Total partiel	7,662	5,160	2,502	4,918
Opérations à l'étranger				
Afrique et Moyen-Orient	4,930	4,160	770	4,241
Europe	10,129	11,539	(1,410)	11,606
Extrême-Orient	2,013	2,354	(341)	1,727
Amérique latine	3,183	2,986	197	2,649
Etats-Unis d'Amérique	3,954	3,620	334	3,363
Commonwealth	7,021	6,561	460	5,051
Missions Permanentes et Délégations	2,738	2,754	(16)	3,613
Nouvelles missions	1,375	-	1,375	224
Crédits non repartis	981	1,085	(104)	-
Total partiel	36,324	35,059	1,265	32,474
Administration				
Opérations de l'administration centrale	3,869	3,628	241	(A)
Opérations de soutien	9,282	8,852	430	(A)
Total partiel	13,151	12,480	671	(A)
Participation et aide à des organisations internationales	14,751	14,057	694	13,408
Total	75,085	69,782	5,303	65,178

(A) Chiffres non disponibles

Au niveau de la direction à Ottawa ou de la mission à l'étranger, il peut être nécessaire ou tout simplement utile de subdiviser ces activités. Par exemple, une mission peut parler d'activité administrative, consulaire, d'information ou commerciale, etc. Ces subdivisions peuvent être utilisées dans l'analyse et la formulation des plans mais il n'est pas possible de leur affecter une subdivision correspondante du budget. Par conséquent, un chef de mission ou de direction pourra déterminer ses besoins en personnel sur la base de ses activités particulières, mais il ne lui sera jamais demandé de fixer pour chacune d'elle la valeur correspondante en dollars. Comme nous l'avons vu, la ressource principale de notre Ministère est son personnel. Par conséquent, le but principal de la revue du programme, dans la mesure où elle affecte les missions et les directions fonctionnelles du Ministère, est d'exprimer une série d'opinions circonstanciées sur les dotations en personnel. A partir de ce point, les besoins financiers pourront être calculés par les directions administratives qui compléteront la réquisition pour l'ensemble du Ministère.

Le processus de la revue du programme est établi par le Comité supérieur et le Bureau central de planification. Les instructions déjà distribuées à ce sujet seront modifiées chaque année pour tenir compte des changements nécessaires et de notre expérience. D'une façon générale, nous espérons que la discussion des plans du Ministère deviendra le sujet d'échanges permanents entre les missions à l'étranger et les directions régionales aussi bien qu'entre celles-ci et les Sous-secrétaires adjoints ou les directeurs généraux sous l'autorité desquels elles sont placées. Le Conseil du Trésor impose au Ministère une date limite pour la présentation de sa revue de programme et il est bien évident que le Ministère doit en tenir compte afin de compléter à temps les diverses phases de la revue qui se termine par une période d'activité intense. Les échanges entre missions et directions peuvent cependant avoir lieu pendant toute l'année. Lorsque le Sous-secrétaire d'état aura exprimé les objectifs généraux du Ministère et assigné les priorités pour l'année suivante, les directeurs généraux et leurs directions régionales et leurs missions devront assumer la responsabilité d'exprimer ces objectifs et ces priorités sous la forme de plans d'opérations. Cet exercice se traduira par un énoncé des besoins en personnel de chaque mission ou de chaque direction qui sera ensuite examiné en détail avant d'être approuvé et intégré dans le memorandum général sur la revue du programme du Ministère. Avant ou pendant la discussion des plans devrait avoir lieu l'examen des résultats acquis au cours de l'année précédente. Il est évident que mis bout à bout, l'examen des résultats de l'année précédente, la préparation des objectifs et des plans pour l'année suivante et la détermination des besoins en personnel suffiraient amplement à alimenter discussions et travaux qui pourraient avoir lieu pendant toute l'année.

En dépit des difficultés que présente cet aspect de la planification, il est nécessaire que les prévisions, particulièrement en matière de personnel, s'étendent sur les cinq ans prévus par la revue du programme. Le Ministère n'a pas de recette particulière pour la production instantanée d'agents de grade 4 ou 5. Par conséquent, il est nécessaire que les besoins du Ministère en agents de niveau moyen, par exemple, soient connus dès que possible afin d'assurer, dans la mesure du possible, que ces agents seront disponibles quelques années plus tard.

#### Les prévisions financières annuelles

Il sera plus que jamais nécessaire de préparer les prévisions financières annuelles. Cependant, ce document qui devra être soumis par chaque

centre de responsabilité, qu'il soit mission à l'étranger ou direction du Ministère, va prendre une valeur très particulière sous le régime de la gestion décentralisée.

Jusqu'à ce jour, les prévisions financières du Ministère étaient préparées au bénéfice de neuf ou dix directions dites "dépendantes" qui à l'administration centrale assuraient et contrôlaient toutes les dépenses du Ministère. Les chiffres soumis par les missions à l'étranger et les autres directions du Ministère contribuaient seulement à la préparation des budgets de ces directions "dépendantes". Ils en étaient la source principale mais perdaient complètement leur identité dès qu'ils étaient ajoutés au total général. Désormais, les centres de responsabilité qui prépareront des prévisions financières, prépareront en fait leur budget pour l'année suivante. Ce budget sera examiné séparément et gardera son identité propre pendant tout le processus d'examen et de consolidation qui aura lieu à l'administration centrale et qui aura pour résultat l'élaboration de propositions budgétaires globales pour le Ministère. Pour illustrer ce contraste entre le passé et le futur, disons que si un poste prévoit une dépense de mille dollars pour ses frais de poste et de téléphone pendant l'année fiscale 1970-71, ce montant fera partie de son budget et sera encore identifiable après l'examen et la consolidation tandis qu'autrefois, ce montant aurait été ajouté à ceux prévus par d'autres postes ou d'autres directions et aurait disparu dans un total général.

Chaque centre de responsabilité sera informé de sa dotation en personnel ainsi que des effets des contraintes financières auxquelles le Ministère est soumis pour l'année considérée. Par conséquent, chaque centre de responsabilité connaîtra avant de préparer ses prévisions financières le nombre des employés à sa disposition pour l'année suivante et aura une idée de l'ordre de grandeur de son budget. Il ne devrait donc pas y avoir de surprises si les prévisions financières sont préparées avec soin et les modifications que le budget de chaque centre pourrait subir lors de son examen à Ottawa devraient être relativement peu importantes.

Afin d'apporter à nos missions une aide maximum dans la préparation de leur budget, nous nous proposons de mettre à leur disposition des formulaires très étudiés qui leur serviront d'aide-mémoires et qui les guideront dans leurs efforts. De plus, les directions administratives à Ottawa resteront à leur entière disposition pour fournir tous les renseignements dont elles pourraient avoir besoin. Enfin, il leur sera possible de consulter le contrôleur régional dont elles dépendent, ce qui permettra d'aplanir les difficultés et de régler les détails, notamment à l'occasion de l'examen de leur budget.

La figure II montre qu'une mission à l'étranger est responsable vis-à-vis de sa direction régionale pour la revue du programme et ses fonctions propres et vis-à-vis d'un contrôleur régional pour le budget et les affaires administratives et financières. On se souviendra que cette division des responsabilités a été établie parce qu'il est possible et désirable de distinguer deux catégories de ressources pour les besoins de la planification. Les agents chargés de l'exécution du programme, c'est-à-dire les agents du service extérieur dans les directions régionales, doivent déterminer les besoins en personnel et par conséquent la revue et la coordination du programme leur sont confiées. Ils n'ont en aucune façon à s'inquiéter des ressources de soutien et par conséquent les prévisions financières et la gestion financière courante peuvent être confiées aux directions administratives spécialisées. Cependant,

il a été nécessaire d'établir dans la structure administrative un échelon intermédiaire orienté tout particulièrement vers les missions à l'étranger et servant de point de contact pour la liaison et la coordination avec les directions régionales en matière de programme. Ce sont les contrôleurs régionaux à la Direction générale des finances et de l'administration qui rempliront ce rôle. Chacun d'eux agira donc comme conseiller en affaires administratives et financières pour un groupe de missions. De plus, les contrôleurs régionaux pourront prendre des décisions sur les questions financières et administratives et d'une façon générale s'efforceront d'aplanir les difficultés pour le compte des missions de leur région. Ils procéderont à l'examen des prévisions budgétaires et les jugeront dans leur ensemble plutôt que dans leur détail. Avec un peu d'expérience et avec le bénéfice des contacts qui auront lieu au cours des visites qu'ils feront régulièrement aux missions de leur région, ils parviendront rapidement à un point où les budgets annuels de leurs postes leur réserveront peu ou pas de surprises.

En ce qui concerne les directions de l'administration centrale qui deviendront des centres de responsabilité, la chaîne de commandement en ce qui concerne les prévisions financières et la gestion financière courante, est la même que pour leurs fonctions principales. En général, les budgets de ces directions sont moins complexes que ceux des missions à l'étranger, et de plus, en cas de difficulté, les spécialistes des directions administratives peuvent être consultés sur place. Les directions régionales prépareront donc leurs prévisions financières qui seront examinées tout d'abord par le directeur du service auxquelles elles appartiennent puis soumises à l'approbation du Comité supérieur.

Une dernière remarque importante s'impose en ce qui concerne la préparation des prévisions financières dans le nouveau régime de gestion. Au cours des examens successifs auxquels elles seront soumises, ces prévisions subiront des modifications et des réductions inévitables. Par conséquent, lorsque les prévisions budgétaires du Ministère auront été présentées au Conseil du Trésor, et après notification que ces prévisions ont été acceptées afin d'être déposées à la Chambre des Communes chaque centre de responsabilité sera informé du budget qui aura été approuvé pour lui. Dès lors, ce budget constituera une autorisation de commencer les opérations au début de l'année fiscale suivante. On peut se reporter pour plus amples détails à la description du processus de l'établissement des prévisions financières qui se trouve à la page 69 du rapport Woods, Gordon.

#### La Délégation de l'autorité

Ce chapitre est superflu. Tout ce qui a été dit jusqu'à présent à propos du contrôle par le budget suppose la délégation d'autorité et par conséquent dans le cadre du système, le budget constitue l'autorisation d'engager les dépenses. L'approbation du budget est la prérogative de la haute direction mais après cela, le chef d'un centre de responsabilité a tout pouvoir pour autoriser les dépenses dans les limites de son budget. En somme, l'approbation d'un budget est l'approbation anticipée des dépenses.

D'ici un an ou deux, cette délégation complète de l'autorité sera effective tant pour nos missions à l'étranger et que pour nos directions à Ottawa. Pendant la période intérimaire, l'autorisation d'engager les dépenses sera déléguée aussi rapidement que possible, mais petit à petit et de façon

progressive. Lorsque le Ministère aura délégué l'autorité aux chefs de mission et de division, ceux-ci continueront cependant d'être assujettis aux directives administratives du Ministère aussi bien qu'aux règles élémentaires de convenance et de légalité. Le rapport du bureau d'études traite en détail de ces limites à l'autonomie des gestionnaires et les paragraphes qui suivent résument seulement les points principaux.

#### 1. Différences entre directions

Les budgets des missions à l'étranger et de certaines directions reflètent leurs propres besoins opérationnels. Leurs décisions n'affectent qu'elles-mêmes et par conséquent elles auront éventuellement la pleine autorité et autonomie décrites aux paragraphes précédents.

Par contraste, certaines directions administratives de soutien contrôlent la totalité des fonds du Ministère affectés à certaines catégories de dépenses (par exemple, la Direction générale du personnel qui contrôle les salaires et les indemnités du personnel canadien tant à Ottawa qu'à l'étranger). Leurs décisions en matière de dépenses affectent l'ensemble du Ministère et, par conséquent, leur liberté d'action par rapport à l'autorité supérieure s'en trouvera réduite.

Certaines directions devront prévoir un budget pour des projets qui doivent être approuvés au préalable par l'autorité supérieure. (Par exemple les subventions votées individuellement par le Parlement, les projets d'échanges culturels qui sont approuvés individuellement par le Comité supérieur, etc.). Il ne sera pas possible de permettre à une direction de modifier ces projets de façon importante sans l'approbation de l'autorité supérieure.

#### 2. La période intérimaire

Les limites qui doivent être imposées à l'autorité des centres de responsabilité pendant la période intérimaire affecteront principalement les missions à l'étranger. Il faut considérer à ce sujet deux aspects de la délégation de l'autorité.

Le budget d'une mission, comme nous l'avons vu par ailleurs, consistera en seize subdivisions ou chapitres ("reporting objects"). En principe il est très simple de donner à une mission l'autorisation de dépenser la somme fixée pour chacun de ces chapitres - Par exemple - de financer des réparations de meubles et d'équipement à même les fonds qui ont été approuvés pour ce genre de dépenses. L'autorisation de transférer les fonds d'un chapitre à l'autre a une portée beaucoup plus grande. Cela permettrait par exemple d'utiliser des fonds prévus pour des réparations de meubles ou d'équipement afin de faire face à des dépenses accrues en frais de voyage ou en salaires d'employés locaux. Le Ministère se propose néanmoins d'atteindre ce stade en plusieurs étapes, dans un avenir proche, jusqu'à ce que les missions à l'étranger jouissent de la discrétion la plus totale en ce qui concerne l'utilisation de tous les chapitres de leur budget.

La première étape à atteindre consiste à déléguer l'autorité pour chaque chapitre. Pour certains d'entre eux, cela ne pose aucun problème et cette délégation peut avoir lieu très rapidement. Dans d'autres cas, ce serait faire preuve d'imprévoyance et abuser de la bonne volonté de nos missions que

de les forcer à prendre des décisions sans leur donner en même temps les renseignements et les conseils dont elles pourraient avoir besoin. Par exemple, il n'y aura pas de délégation d'autorité en matière d'acquisition de meubles et d'équipement avant que le Ministère ait publié des directives claires à ce sujet, établi la composition des ensembles d'ameublement pour le personnel et défini les procédures à suivre dans le cas d'achats locaux. A cause précisément du travail à effectuer à ce sujet, les missions à l'étranger auront fort probablement l'autonomie pleine et entière en ce qui concerne la plupart des autres chapitres de leur budget avant que l'acquisition de biens d'équipement et d'ameublement leur soit confiée. Dans cette première étape, par conséquent, la délégation de l'autorité se fera chapitre par chapitre dès que les travaux préparatoires auront été complétés.

La seconde étape, celle qui consiste à donner l'autorisation de transférer les fonds d'un chapitre à l'autre, sera également atteinte de façon progressive. On pourrait par exemple autoriser les missions à transférer des fonds à volonté entre six chapitres de leur budget tandis que pour les dix autres cette opération demeurerait sujette à l'approbation préalable de l'administration centrale. Ensuite, dans un dernier temps, les missions recevraient l'autorisation de transférer les fonds librement à l'intérieur de leur budget. Notons qu'il pourrait y avoir exception pour un ou deux chapitres présentant des difficultés particulières.

### 3. Les Règlements

Nous aurons toujours des règlements et malheureusement la vie d'un fonctionnaire ne se conçoit pas sans eux. Les chefs de centres de responsabilité, quelle que soit leur autorité en matière budgétaire auront à répondre de la convenance et de la légalité de leurs dépenses. En général, ils n'auront aucune difficulté à ce sujet puisqu'il leur suffira de suivre les règlements essentiels qui s'appliquent à l'ensemble des opérations du Gouvernement, comme par exemple ceux qui régissent l'emploi du personnel ou l'administration des contrats. A l'intérieur du Ministère, nous aurons toujours besoin de définir des lignes de conduite et des procédures afin d'assurer l'uniformité et l'équité des divers aspects de notre administration. Cela ne veut pas dire que nous proposons d'ajouter une nouvelle série de manuels à ceux qui existent déjà! Il est clair cependant que le Ministère doit conserver la direction de ses affaires et éviter d'une part les contraintes qui étouffent l'initiative et d'autre part la licence qui aboutirait à des échecs et nuirait à la réputation du système. Mais au lieu de dire comme la plupart des règlements actuels: "Point ne feras" ou bien encore "Il est interdit de ...", le système de contrôle par le budget dira simplement: "Approuvé; exécution!". Le Ministère, pour le bénéfice même de tous les intéressés, a le devoir de faire connaître sa politique dans tous les domaines administratifs; mais les textes qui en résulteront devront être rédigés de telle sorte qu'ils constituent de simples facultés plutôt que des impératifs. Ceci devrait donner aux chefs de centres de responsabilité l'occasion d'exercer leur autorité et leur jugement et devrait leur donner le sentiment de leur liberté puisqu'ils n'auront plus à justifier de leurs actions ou établir leur innocence ainsi qu'ils doivent le faire trop souvent à cause des règlements actuels.

Les règlements qui s'appliquent à l'ensemble des opérations du gouvernement ne sont pas toujours entièrement satisfaisants mais ils peuvent être modifiés par l'action concertée des fonctionnaires qui les appliquent. Les

agents de l'administration centrale à Ottawa participent aux travaux des comités formés de temps à autre pour réviser ces règlements et ils peuvent en toute occasion transmettre à la Commission de la Fonction Publique ou au Conseil du Trésor les vues des agents d'exécution du Ministère. Il est évident que les suggestions et l'appui de chacun peuvent rendre leurs efforts plus efficaces. D'autres ministères et les agences centrales de contrôle (Commission de la Fonction Publique, Conseil du Trésor, etc.,) ont évidemment le désir de s'associer à ce renouveau et nous pouvons espérer que les règlements qui seront révisés ou promulgués dans un proche avenir reflèteront dans l'ensemble les qualités mentionnées plus haut. Cependant, les résultats de nos efforts peuvent varier de façon considérable. Par exemple, en ce qui concerne les règlements sur les contrats du gouvernement, les représentations du Ministère auraient une portée plus limitée que celles du Ministère des Travaux Publics qui jouerait dans une révision un rôle prépondérant. En revanche, en ce qui concerne les règlements s'appliquant aux employés recrutés sur place dans les postes à l'étranger ou les règlements concernant les chefs de mission, les vues de notre Ministère qui administre ces règlements plus que toute autre organisation pourraient avoir une influence considérable si elles étaient présentées de façon appropriée.

La révision des règlements concernant les employés locaux est en cours et il est déjà clair que nous pouvons envisager d'obtenir les modifications qui nous permettront d'opérer à notre guise et particulièrement de déléguer le pouvoir de décision et de contrôle aux missions qui emploient ce personnel. D'autres actions similaires seront nécessaires. Elles nous affecteront tous et nos réactions collectives à des règlements mal compris ou caduques constituent un élément important dans le mécanisme des révisions.

Plusieurs des règlements propres au Ministère même seront affectés par l'avènement de la gestion décentralisée. Ces règlements vont être soumis à un examen très poussé au cours des prochains mois. Partout où cela sera nécessaire, ils seront progressivement abrogés ou remplacés par des règlements "new look" qui d'une façon générale consisteront en:

- a) une déclaration directe et aussi claire que possible de la politique ou de l'attitude du Ministère sur un sujet donné;
- b) si cela est nécessaire, une liste très courte d'exceptions avec les indications nécessaires au traitement particulier de chacune et une indication claire de la direction ou de la personne à laquelle les cas particuliers devraient être référés en cas de difficulté ou de contestation;
- c) des références appropriées à un manuel pratique qui contiendra des instructions détaillées à l'intention du personnel administratif.

La révision des règlements actuels et l'introduction de nouveaux textes constitueront certainement l'aspect le plus difficile du travail préparatoire de la période intérimaire. Il n'est que trop clair que dans le passé, le contrôle centralisé des cordons de la bourse a tenu lieu de philosophie de la gestion et dans beaucoup de cas a permis d'éviter de prendre des décisions sur la

substance des problèmes administratifs. Les règlements actuels forcent le personnel à demander à l'administration centrale des milliers de décisions qui doivent être prises par une poignée de personnes de tous grades. Nous nous proposons de faire exactement le contraire et de demander à nos agents en poste à l'étranger de prendre toutes les décisions administratives en accord avec des normes définies avec soin par l'administration centrale.

Tout ce qui précède nous amène naturellement à considérer le nouveau rôle des directions administratives dites "de soutien". Pour beaucoup d'entre elles, l'introduction de la gestion décentralisée signifie la fin de leur participation à la gestion financière du Ministère, participation qui trop souvent les conduisait à contrôler l'application des règlements plutôt qu'à s'inquiéter de leurs fonctions propres. La décentralisation va en quelque sorte déblayer le terrain et leur permettre de donner les avis et de rendre les services qu'une organisation telle que le Ministère est en droit d'attendre de ces groupes spécialisés. Certaines, comme la Direction générale du personnel continueront d'exercer d'importantes fonctions de gestion qui différeront cependant des fonctions actuelles en ce sens que les décisions concernant les dotations en personnel émaneront désormais des directions régionales ou assimilées. Les fonctions de la plupart des autres directions administratives se borneront:

- a) à développer et recommander des normes, des instructions régissant certains aspects de l'administration (matériel, personnel, biens immobiliers, etc.);
- b) à préparer des instructions et à assurer leur application par les postes à l'étranger et les directions à Ottawa;
- c) à donner des avis et à venir en aide aux gestionnaires du Ministère qui en feront la demande.

Avant d'aborder le sujet suivant, nous aimerions suggérer au lecteur un moment de réflexion mélancolique sur le sujet des règlements. Les opérations des grandes organisations gouvernementales ne sauraient se concevoir sans les règlements et les instructions administratives. C'est la vie! Nous avons mentionné plus haut nos vues et nos intentions à leur sujet. Mais avec la meilleure bonne volonté du monde nos directions administratives ne sauraient à elles seules imaginer de nouveaux règlements uniformément "bons". Le succès de leur entreprise dépendra beaucoup de l'attitude et du sens des responsabilités du personnel en poste. Nous vous invitons donc à contribuer à l'avènement de l'homme responsable qui doit remplacer l'homme règlementé. N'hésitez pas à faire connaître vos suggestions pour l'amélioration de la structure des règlements. Mais par dessus tout, que la raison prenne le pas sur la lettre du règlement quand celui-ci doit être interprété et appliqué. Si nous nous efforçons de nous orienter dans cette voie nous parviendrons peut être à accomplir en son temps cette révolution de la gestion dont parle le rapport de la Commission Glassco.

#### Un système d'information pour la gestion

Pour qu'il puisse prendre des décisions efficaces et compétentes, le gestionnaire doit avoir à sa disposition des renseignements exacts qui lui parviennent en temps utile. Dans le cadre de la gestion financière, ces renseignements se divisent en deux catégories. Tout d'abord, ceux qui répondent

à la question "Quelle est ma situation financière?". C'est la question que se posera un chef de centre de responsabilité, qu'il soit chef de poste ou chef de direction, gestionnaire de niveau moyen responsable d'un groupe de centres de responsabilité comme, par exemple, le chef d'une direction régionale, ou bien encore ceux qui doivent avoir une idée d'ensemble de la gestion du Ministère comme les membres du Comité supérieur ou le Sous-secrétaire aux Affaires extérieures. La seconde question à laquelle le système d'information pour la gestion doit répondre est "Que faut-il faire?". Cette question s'adresse principalement aux chefs de centres de responsabilité, et plus particulièrement, à nos chefs de mission. Par exemple, s'il reste un crédit de \$5,000 au budget des biens d'équipement et d'ameublement, faut-il meubler à neuf certains appartements de fonction du personnel ou remplacer les climatiseurs de la chancellerie? S'il reste \$1,000 au budget des fournitures diverses, peut-on remplacer les uniformes des chauffeurs? C'est là affaire de bon sens et de discernement qui doivent s'exercer au niveau de la mission ou de la direction plutôt que d'une façon centralisée. Cependant, dans l'exercice de son jugement, le gestionnaire doit pouvoir s'appuyer sur des renseignements développés et tenus à jour par les directions administratives de soutien. En grande partie, ces renseignements consisteront en directives, principes directeurs, procédures, instructions, etc., ainsi que nous l'avons mentionné au chapitre précédent. De plus, le gestionnaire aura à sa disposition des documents techniques qui lui permettront de décider si un article doit être réparé ou remplacé, des catalogues d'articles courants qui lui permettront de déterminer le coût de ses projets, et peut-être une méthodologie pour l'analyse des marchés locaux en matière de main d'oeuvre et de salaires.

Le rapport budgétaire sera à la base du système destiné à fournir les renseignements sur la situation financière de chaque centre de responsabilité. En fait, il y aura une série de rapports qui seront préparés au moyen d'un ordinateur au centre des ordinateurs du gouvernement et qui seront ensuite transmis aux gestionnaires auxquels ils sont destinés. La figure VI "A" montre un exemple du rapport budgétaire destiné au Sous-secrétaire. La figure VI "B" montre comment les rapports budgétaires s'intègrent en une pyramide à quatre niveaux différents jusqu'à ce que l'on soit parvenu au sommet, c'est-à-dire au rapport qui sera fourni au Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures pour l'ensemble du Ministère. Pour les quatre rapports proposés, les en-têtes horizontales (de gauche à droite) sont identiques, ce qui indique que les gestionnaires à tous les niveaux ont besoin de recevoir le même type de renseignements au sujet de leur situation financière. Les articles des colonnes verticales, c'est-à-dire les colonnes de gauche sur chaque rapport sont de moins en moins détaillés à mesure que l'on progresse du rapport de base (pour un poste à l'étranger, par exemple) au niveau plus élevé. Ceci indique naturellement que l'intérêt des gestionnaires aux niveaux plus élevés devient progressivement plus général. Un chef de mission doit connaître la situation de chacun des chapitres de son budget. Au niveau suivant, le contrôleur régional ou la direction générale doit savoir quelle est la situation générale de chaque mission et la situation générale d'une région. Au troisième niveau, seuls les totaux régionaux apparaissent sur le rapport qui représente une tranche complète du budget du Ministère (ici l'"administration à l'étranger"). Enfin, le rapport financier couvrant l'ensemble du Ministère, est divisé en crédits parlementaires, eux-mêmes divisés en affectations: "Administration du personnel", "Communications", "Administration centrale", etc.

Les directions à Ottawa n'auront pas à participer à la préparation de leur rapport budgétaire et le recevront directement du centre des ordinateurs.

# RAPPORT BUDGÉTAIRE

FIGURE VI "A"

CENTRE DE RESPONSABILITÉ - Autriche - Vienne

MOIS DE Janvier

CHAPITRE	Budget initial	Transferts	Budget final	Dépenses à date	Dépenses prévues	Total des dépenses pour l'année	Variance		Engagements fermes
							\$	%	
21- Salaires du personnel employé de façon continue									
22- Autres frais de personnel									
23- Réservé									
24- Voyages et transports									
25- Autres communications									
26- Information									
27- Services professionnels et spéciaux									
28- Loyers									
29- Entretien des propriétés et bâtiments									
30- Entretien de l'équipement et de l'ameublement									
31- Entretien et réparations, autres frais									
32- Services d'utilité publiques									
33- Fournitures et approvisionnements									
34- Dépenses diverses									
<b>CREDIT 1 - TOTAL</b>									
<b>CREDIT 10 - TOTAL</b>									
36- Réservé									

GROUPE POSTES EUROPÉENS	GROUPE ADMINISTRATION À L'ÉTRANGER	GROUPE SOUS-SECRÉTAIRE
<b>AFFECTATIONS PAR POSTE</b>	<b>AFFECTATIONS PAR RÉGION</b>	<b>PAR AFFECTATIONS</b>
AUTRICHE - VIENNE CRÉDIT 1 - OPÉRATIONS CRÉDIT 10 - CAPITAL  BELGIQUE - BRUXELLES CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -  CHYPRE - NICOSIE CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -  TCHÉCOSLOVAQUIE - PRAGUE CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -  DANEMARK CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -	AFRIQUE & MOYEN ORIENT CRÉDIT 1 - OPÉRATIONS CRÉDIT 10 - CAPITAL  COMMONWEALTH CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -  OTAN & DÉFENSE NORD AMERICAINE CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -  EUROPE CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -  EXTRÊME ORIENT CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -  AMÉRIQUE LATINE CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -  NATIONS UNIES CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -  ÉTATS-UNIS CRÉDIT 1 - CRÉDIT 10 -	CREDIT 1 -  ADMINISTRATION DU PERSONNEL COMMUNICATIONS ADMINISTRATION - OTTAWA ADMINISTRATION - ÉTRANGER DÉPENSES AFFÉRENTES AUX PROGRAMMES SPÉCIAUX  TOTAL CREDIT 1  CREDIT 10 -  ACQUISITION DE PROPRIÉTÉS ET D'IMMEUBLES  AUTRES ACQUISITIONS  TOTAL CREDIT 10
<b>TOTAUX</b> CRÉDIT 1 - ADMINISTRATION CRÉDIT 10 - CAPITAL	<b>TOTAUX</b> CRÉDIT 1 - OPÉRATIONS CRÉDIT 10 - CAPITAL	



Les postes à l'étranger, à cause des délais de transmission, recevront leur rapport budgétaire un peu plus tard et devront le mettre à jour selon la méthode décrite plus loin. Les rapports budgétaires seront probablement publiés tous les trois mois pendant la première moitié de l'année fiscale et chaque mois pendant la seconde moitié. Chaque gestionnaire recevra avec son rapport budgétaire les rapports au niveau immédiatement inférieur au sien. Par exemple, le Sous-Secrétaire recevra avec le rapport qui lui est destiné, le rapport couvrant chacune des affectations principales des votes parlementaires; c'est-à-dire "Personnel", "Administration à l'étranger", "Communications", "Administration centrale", etc. Le rapport sur "l'Administration à l'étranger" sera accompagné des rapports plus détaillés de chacune des directions régionales. Enfin, chacune des directions régionales recevra avec son rapport les rapports détaillés de toutes les missions de sa région.

La figure VII montre la distribution des rapports budgétaires aux quatre niveaux dont nous venons de parler. Nous voyons ainsi comment se forme la pyramide de rapports budgétaires depuis le niveau des missions à l'étranger et des directions à Ottawa jusqu'au niveau supérieur du Sous-Secrétaire et du Comité supérieur. Remarquons la ligne en caractère gras qui passe par les quatre niveaux décrits plus haut, à savoir la mission, le contrôleur régional, la direction générale des finances et de l'administration (pour l'administration à l'étranger) et finalement le Sous-Secrétaire. Remarquons également qu'en ce qui concerne les directions à Ottawa, il y a seulement trois niveaux puisque les contrôleurs régionaux n'interviennent pas. Les rapports de plusieurs directions seront consolidés au niveau d'une direction générale dont le rapport, à son tour, devient ensuite une ligne dans le rapport général du Ministère.

Il est évident qu'à chaque niveau, le gestionnaire utilisera son rapport budgétaire de la même façon. Un coup d'oeil à la colonne "Variance", où peut apparaître une différence positive ou négative, indiquera au gestionnaire les difficultés au sujet desquelles il devra agir et indiquera en même temps le subordonné responsable dans chaque cas. Par l'examen des dépenses déjà engagées et des dépenses envisagées par rapport au budget initial, le gestionnaire pourra juger de l'effet que pourrait avoir une nouvelle dépense et il pourra également suivre les progrès de chacun de ses subordonnés. La colonne de l'extrême droite intitulée "Engagements fermes" ne sera complétée que dans les quatre derniers mois de l'année fiscale. Pendant cette période chaque gestionnaire devra comparer minutieusement l'ensemble des dépenses projetées jusqu'à la fin de l'année et les engagements fermes (salaires, loyers, valeur des commandes passées à des fournisseurs, travaux en cours, etc.) afin de s'assurer qu'il y a entre les deux une corrélation effective. Cet examen lui permettra en outre d'éviter le danger toujours possible d'annulation si ces crédits n'étaient pas utilisés avant la fin de l'exercice financier.

Les documents comptables qui seront nécessaires à la préparation des rapports financiers seront à peu près les mêmes que ceux qui sont maintenant utilisés. Les détails des dépenses faites par les divisions de l'administration centrale s'accumuleront au centre des ordinateurs au fur et à mesure que les comptes seront liquidés et que les paiements seront effectués. Tous les trois mois, (ou tous les mois dans la seconde moitié de l'année fiscale) chaque direction devra réviser ses projets de dépenses pour le reste de l'année et ces prévisions seront transmises à l'ordinateur pour la préparation de son rapport budgétaire.

# MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIURES

## CIRCULATION DES RAPPORTS DE GESTION FINANCIÈRE

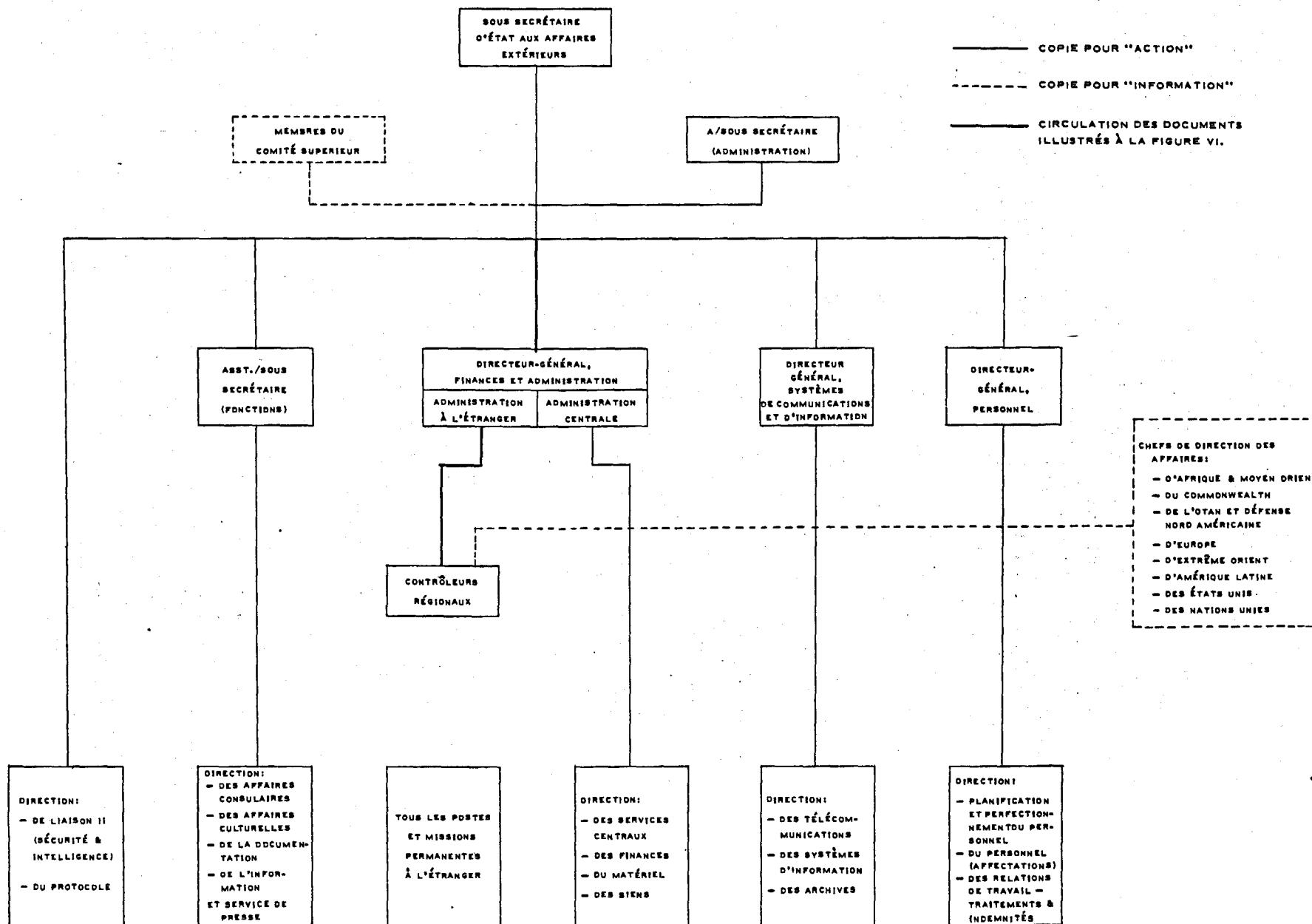


FIGURE VII

En ce qui concerne les missions à l'étranger, il faut tenir compte de plusieurs difficultés dont la plus sérieuse résulte des délais de transmission dans les communications avec l'administration centrale. Pour conserver toute sa valeur, un rapport budgétaire doit être à la disposition du gestionnaire quelques jours après la fin du mois. Comme nous l'avons vu plus haut, le gestionnaire doit examiner ce rapport immédiatement, identifier les difficultés et faire parvenir sans tarder toutes explications nécessaires à son supérieur. Les directions de l'administration centrale recevront leur rapport une dizaine de jours après la date de clôture des comptes et pourront donc fournir vers le milieu du mois les commentaires nécessaires à la direction générale ou au Sous-secrétaire d'état adjoint dont elles dépendent. Si nous devions suivre le même procédé pour les missions à l'étranger, certaines ne recevraient leur rapport budgétaire que le 25 du mois et leurs commentaires ne parviendraient à l'administration centrale que le 15 du mois suivant; c'est-à-dire six semaines après la clôture des comptes, ce qui serait beaucoup trop tard. Pour remédier à cette difficulté, nous proposons le procédé suivant. Chaque poste continuera d'envoyer au Ministère ses états de compte mensuels sur lesquels dépenses et recettes seront classifiées selon le code en vigueur pendant l'année fiscale. A la fin de chaque mois, les comptes seront arrêtés et les dépenses seront groupées par chapitre du budget puis converties en monnaie canadienne. Le montant en dollars canadiens pour chaque chapitre du budget ("reporting object") sera télégraphié à l'administration centrale et transmis à l'ordinateur pour la préparation du rapport budgétaire. Chaque mission complètera ensuite un rapport budgétaire supplémentaire (voir illustration à la figure VIII) qui sera tout simplement le rapport budgétaire précédent mis à jour. Disons par exemple qu'un poste à l'étranger reçoit le 20 janvier le rapport budgétaire arrêté à la fin décembre. Le poste devra totaliser ses dépenses pour le mois de janvier, les convertir en monnaie canadienne par chapitre de budget et les ajouter au total au 30 décembre pour obtenir le total des dépenses effectuées jusqu'à la fin janvier. Les dépenses prévues pour le reste de l'année fiscale seront examinées et inscrites à la colonne 7. Le total des dépenses projetées pour l'année fiscale, c'est-à-dire les dépenses déjà effectuées et des dépenses qui restent à effectuer, sera inscrit à la colonne 8. Cela permettra au chef de mission de comparer le total des dépenses projetées pour l'année à son budget initial et de déterminer la différence ou variance en plus ou en moins pour chacun des chapitres de son budget. Il pourra alors examiner sa situation dès les premiers jours de février et transmettre à Ottawa sans tarder les explications qu'il juge utiles ainsi que les mesures qu'il se propose de prendre pour rétablir l'équilibre de chacune des parties de son budget ainsi que de l'ensemble.

Nous avons tenté dans les pages précédentes de donner un bref aperçu des principaux rapports financiers. On trouvera une discussion plus détaillée de ce système à la page 99 du rapport Woods, Gordon. On verra alors qu'en plus du rapport budgétaire, certains rapports spéciaux devront être fournis à certaines directions de l'administration centrale, particulièrement en ce qui concerne les subventions et les participations au titre du crédit 15, la participation aux conférences internationales, les frais de voyage imputables à l'administration centrale, la division des passeports ainsi que l'analyse des dépenses mission par mission. De plus, chaque mission et chaque direction recevra avec son rapport budgétaire, des rapports détaillés sur la nature et le montant des dépenses engagées pour leur compte, afin de réduire au minimum la nécessité de tenir des comptes détaillés au niveau des centres de responsabilité.



### LA MISE EN PLACE

Qui doit être responsable de la mise en place de ce nouveau régime et quand les résultats seront-ils apparents?

Il n'est pas possible de donner de réponses détaillées à ces questions pour le moment. Le dernier chapitre du rapport du bureau d'études est réservé à ce sujet, mais à part les recommandations concernant l'organisation de la mise en place, ces commentaires sont d'une nature très générale. Nous nous efforcerons donc ici de donner des réponses plus spécifiques en ce qui concernent les projets déjà en cours ou prévus pour un avenir proche. Nous nous proposons également de publier plus tard des mises au point à intervalles réguliers pendant la période intérimaire pour vous informer de projets spéciaux, annoncer des décisions ou discuter de certains problèmes.

#### Qui est responsable?

Au risque d'être banal, nous pensons qu'il est important de répéter que l'introduction du nouveau régime est la responsabilité personnelle de tous ceux qui prennent part à la gestion du Ministère. Il est aisé d'élaborer de nouveaux formulaires ou de nouveaux procédés et d'apprendre par la suite à les utiliser. Mais la mise en place du nouveau régime ne sera complète que lorsque nous aurons appris à penser à nos responsabilités d'une manière nouvelle: c'est-à-dire à relier les objectifs aux tâches et les tâches aux ressources et à accepter la responsabilité des dépenses et des résultats obtenus.

Deux comités assumeront la tâche de la mise en place du nouveau régime de gestion financière. D'abord, un Comité directeur, sous la présidence de M. Starnes, Sous-Secrétaire adjoint à l'administration. Le Comité directeur se compose en outre de:

M. T.H. Bennett, Directeur-général des finances et  
de l'Administration

M. F.M. Tovell, Directeur-général du Personnel

M. M.N. Bow, Chef de la Direction du Désarmement

M. D.B. Dewar, Chef, Direction des Programmes I,  
Conseil du Trésor

M. B.A. Keith, Chef des Services d'Inspection

M. A. de W. Mathewson, Chef des Services centraux  
de Planification

M. L.J. O'Toole, Secrétaire

Le Comité directeur est la cheville ouvrière du programme. Il dirige les efforts d'un Comité de travail, examine les progrès, approuve les résultats des projets individuels et assure la direction du programme de perfectionnement du personnel du Ministère. Ce comité prend également les décisions de principe, étudie l'acceptabilité des réformes proposées par le bureau d'études,

en examine la portée ou les effets, recommande les études supplémentaires, et finalement, lorsque cela est nécessaire, en réfère sur les points litigieux au Comité supérieur du Ministère.

Le Comité de travail est placé sous la présidence de M. L.J. O'Toole, Directeur-général adjoint des Finances et de l'Administration, et les membres du comité sont:

- M. A.J. Matheson, Chef de la Direction des Finances
- M. L.A. Parent, Chef de la Section d'Organisation et de Méthodes
- M. J. Sinclair, Chef de la Direction de la Planification et du Perfectionnement du Personnel
- M. L.E. Vail, Chef de la Direction du Matériel
- M. D.B. Wilson, Chef de la Direction des Relations du Travail et de la Compensation du Personnel
- M. R. Gregson, Vérificateur des Comptes au Service d'Inspection
- M. B.R. Warren, Directeur Adjoint, Direction des Finances
- M. W.M. Agnes, Secrétaire

Les directions administratives représentées au Comité de travail porteront la plus grande partie du fardeau pendant la période de la mise en place du nouveau régime. Le comité sera donc responsable pour la proposition et la co-ordination des détails du plan. La Direction des Finances s'occupera de la révision des méthodes et des documents utilisés dans la comptabilité du Ministère et assurera la liaison avec le centre des ordinateurs pour la préparation des rapports budgétaires. La Direction générale du Personnel s'intéressera tout particulièrement aux modifications attendues dans l'administration du personnel recruté sur place à l'étranger. La Direction du Matériel entreprendra la préparation de directives et procèdera à la décentralisation de décisions dont la plupart sont maintenant prises à l'administration centrale. De plus, des agents du personnel du Conseil du Trésor ou de notre Bureau de Services Ministériels (anciennement C.T.O.) qui s'intéressent plus particulièrement à nos opérations, participent également aux travaux de ce comité. Cette pratique facilite la discussion de sujets qui doivent recevoir l'approbation des agences centrales de contrôle qui ont ainsi une idée de nos projets et des mesures que nous nous proposons de prendre. M. O'Toole, qui faisait partie du personnel de la compagnie Woods, Gordon a coordonné l'étude que cette compagnie a faite de notre gestion. Il est entré au Ministère en Octobre 1968, afin de diriger la mise en place du projet qu'il a contribué à élaborer. De plus, quatre contrôleurs régionaux devront être choisis. Ils constitueront l'équipe de mise au point jusqu'à ce que le régime devienne opérationnel. Les deux premiers de ces contrôleurs régionaux ont été nommés. Les autres le seront un peu plus tard.

## Que reste-t-il à faire?

Il faut considérer dans le programme de mise en place trois éléments essentiels qui doivent être menés de front: l'éducation et le perfectionnement du personnel; l'étude des formulaires et des procédés; et la préparation nécessaire à la délégation de l'autorité.

### 1. Le Perfectionnement du Personnel

Le nouveau régime que nous avons adopté comporte, comme nous l'avons vu, une nouvelle philosophie de la gestion ainsi que des modifications de nos procédures. Il était donc nécessaire d'établir un programme de perfectionnement et de familiarisation au profit du personnel. Ce programme va continuer durant toute la période préparatoire. Nous avons considéré le perfectionnement du personnel sous divers aspects. La liste suivante donne une idée de nos projets:

- a) Préparation de la présente brochure qui a pour but de décrire le nouveau régime de façon sommaire afin que notre personnel puisse se familiariser avec lui sans pour cela devoir étudier le volumineux rapport Woods, Gordon.
- b) Tournage d'un film de court métrage qui a été diffusé à Ottawa et à nos postes à l'étranger, et dans lequel le Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et plusieurs agents supérieurs font part de leurs vues sur le système de gestion que nous proposons.
- c) Organisation de colloques dans la première moitié de 1969 dans une quinzaine de postes à l'étranger, au profit des chefs de mission et de leurs agents d'administration sous la conduite d'une équipe venue d'Ottawa. La première partie (un jour et demi) est réservée au traitement du système de gestion en général, au rôle du chef de mission et à quelques problèmes spéciaux. Les chefs de mission assistent à cette première partie ainsi que les agents d'administration qui par la suite continuent pendant deux ou trois jours à discuter les détails du système. Pendant la même période, une série de colloques est organisée à Ottawa pour les agents supérieurs aussi bien que pour le personnel administratif qui doit être affecté à un poste à l'étranger pendant l'année.
- d) Mise au point d'un programme de perfectionnement au bénéfice des personnes nouvellement engagées au Ministère ainsi que du personnel de retour à Ottawa après un tour de service à l'étranger.
- e) Publication, tous les deux ou trois mois, d'un bulletin sur les progrès du programme, les problèmes rencontrés ainsi que les solutions envisagées. Nous espérons ainsi soutenir l'intérêt du personnel du Ministère et l'inviter à nous soumettre ses idées et suggestions.

## 2. Les formulaires et les procédures

Les tâches concernant la préparation des formulaires et des documents nécessaires à la comptabilité et à la production des rapports financiers manquent d'intérêt mais elles sont nécessaires. Nous avons déjà réservé beaucoup de temps et d'effort à la révision de notre système de classification des comptes et nous avons modifié nos méthodes pour tenir compte à nos besoins en 1969-70. Ces méthodes devront être modifiées une fois de plus pour la prochaine année fiscale.

Nous avons modifié légèrement le formulaire sur lequel les postes établissent leur comptabilité à la fin de chaque mois. Ce nouveau formulaire est maintenant en usage.

Par le passé, le Conseil du Trésor a contrôlé les dépenses du Ministère au moyen de subdivisions des crédits parlementaires appelées "articles courants de dépenses" ("Standard objects"). Ces subdivisions qui n'avaient aucun rapport avec les besoins réels de la gestion financière introduisaient dans le système une rigidité inutile. Depuis le 1er avril 1969, le Ministère contrôle son budget sur la base d'affectations se rapportant aux centres de responsabilité qui vont être créés dans le Ministère. Par exemple, "administration à l'étranger" sera une affectation du budget total et comportera un seul total. "L'administration centrale" représentera une autre affectation et ainsi de suite.

Pour faciliter la préparation des prévisions financières à nos postes à l'étranger nous avons également développé des documents nouveaux qui ont été introduits au cours de l'été.

A plusieurs reprises, dans la seconde partie de 1969, les postes à l'étranger seront probablement invités à communiquer certains détails de leurs dépenses mensuelles par télégramme à l'administration centrale. Cela sera nécessaire lorsque nous essaierons de produire les rapports budgétaires dont nous avons parlé au chapitre précédent en utilisant l'ordinateur. Nous sommes en contact avec le personnel du centre des ordinateurs afin de développer les systèmes nécessaires à l'enregistrement des renseignements et à la production des rapports.

## 3. La préparation pour la délégation de l'autorité

Pour certains aspects de ses opérations le Ministère pourrait préparer les directives et les procédures nécessaires et tout simplement prendre la décision de déléguer l'autorité. Il y a cependant deux catégories importantes de dépenses pour lesquelles il faut construire une infrastructure de directives administratives avant de pouvoir donner l'autorité pleine et entière aux centres de responsabilité.

Par exemple, l'administration du personnel engagé sur place à l'étranger concerne non seulement notre Ministère mais également d'autres ministères et agences du Gouvernement représentés à l'étranger. Des membres de notre Direction générale du personnel participent aux travaux du comité qui a la tâche de reviser les règlements afin de permettre la délégation de l'autorité recommandée par le rapport Woods, Gordon et en même temps de permettre un certain nombre d'autres améliorations attendues depuis longtemps. Nous espérons que ces travaux seront complétés afin de permettre la délégation d'autorité à ce sujet le 1er avril 1970.

La Direction du Matériel a en train plusieurs projets auxquels participe le Bureau d'organisation et de méthodes. Ces projets concernent la réparation et l'entretien de l'équipement et de l'ameublement, le contrôle des inventaires et l'acquisition d'équipement et d'ameublement. Certains résultats sont déjà acquis mais en ce qui concerne d'autres aspects de ce travail, nos efforts devront continuer pendant deux ou trois ans.

Nous avons donné toute notre attention au perfectionnement du personnel. A la fin de 1969, la plupart des agents du Ministère auront participé à un colloque sur la gestion financière soit à l'étranger soit à Ottawa. Dans l'interval, nous avons déjà introduit, au début de l'année fiscale 1969-70, les nouvelles méthodes de classification des comptes ainsi que de nouvelles méthodes de comptabilité.

La Revue du programme pour 1970-71 a été effectuée en partie dans le cadre du régime décrit dans cette brochure et les prévisions financières du Ministère pour 1970-71 prendront une valeur toute particulière. En effet, pour la première fois, les postes et les directions prépareront ainsi leur budget pour l'année fiscale à venir. Comme ces budgets ne pourront pas être dépassés, les postes à l'étranger et les directions à Ottawa tiendront certainement les préparer avec le plus grand soin.

Nous nous proposons ensuite de mettre au point les rapports budgétaires et d'aplanir les difficultés qui ne manqueront pas de surgir afin que tout soit réglé et mis en place pour le 1er avril 1970.

Enfin, au fur et à mesure que les dispositions nécessaires auront été prises au cours de l'année 1969-70, nous annoncerons la délégation de l'autorité pour certains aspects de nos opérations à l'étranger et à Ottawa.

A partir du mois d'avril 1970, nous espérons que les missions à l'étranger et les directions à Ottawa opéreront sous le nouveau régime et qu'elles commenceront à recevoir de façon régulière les rapports financiers dont elles auront besoin. La délégation de l'autorité concernant certains chapitres du budget qui demandent une préparation plus poussée sera peut-être un peu retardée mais, en général, nous avons raison d'espérer que le nouveau système de gestion sera en pleine opération dans un an ou deux et que les missions à l'étranger et les directions à Ottawa jouiront alors de leur pleine autonomie en ce qui concerne leur budget.

QUELS SERONT LES RESULTATS DU NOUVEAU REGIME?

Les modifications importantes que nous nous proposons d'introduire et leurs effets sur la gestion du Ministère ont été identifiés au cours des divers chapitres de cette brochure. Cependant, le lecteur peut se demander en toute justice quelle sera l'influence du nouveau régime sur ses propres fonctions. Ce sujet sera discuté au cours des colloques mais il est peut-être utile de répondre ici brièvement aux questions qui peuvent venir à l'esprit du lecteur.

Q. Comme chef de mission, je passe déjà beaucoup plus de temps que je ne le voudrais à des questions administratives. Quel sera l'effet du nouveau régime à ce sujet?

R. Plusieurs aspects de l'administration d'un poste à l'étranger, (personnel, sécurité) ne seront pas affectés par le nouveau régime. En ce qui concerne la gestion financière, les aspects les plus familiers comme la revue du programme, les prévisions financières, la comptabilité de fin de mois demeureront inchangées. Les rapports budgétaires que vous devrez examiner à intervalles réguliers constituent réellement l'élément neuf du nouveau régime.

A notre avis, vous ne passerez pas plus de temps qu'auparavant aux questions administratives, mais nous espérons qu'il sera distribué d'une façon différente. Par exemple, vous devrez apporter beaucoup plus de soin à la préparation des prévisions financières pour votre mission puisqu'elles seront la base du budget mis à votre disposition pour l'année suivante. Le rapport budgétaire vous apportera l'occasion d'examiner régulièrement l'ensemble de vos opérations et de réévaluer vos plans pour le reste de l'année. Puisque dans la majorité des cas, il ne sera plus nécessaire de consulter l'administration centrale, votre agent d'administration aura simplement à exécuter les plans que vous aurez arrêtés. Ainsi donc, deux heures passées à la discussion du rapport budgétaire avec votre agent d'administration devraient remplacer les nombreuses interventions quotidiennes et les échanges fréquents avec l'administration centrale qui caractérisent votre rôle dans le système actuel.

Q. En tant qu'agent d'administration, j'ai beaucoup d'autres responsabilités en plus de la gestion financière. Le nouveau régime, les nouveaux rapports et les nouvelles procédures vont-ils me laisser suffisamment de temps pour mes autres responsabilités?

R. Oui. Nous ne pensons pas que la mise en vigueur du nouveau régime ait pour résultat d'augmenter la somme de temps et d'efforts consacrés à la gestion financière. Votre participation à la revue du programme et à la préparation des prévisions financières annuelles demandera sans doute plus de soin que par le passé, mais les tâches quotidiennes qui consistent à placer des commandes, poster les dépenses, préparer la comptabilité et contrôler les budgets ne changeront pas et ne devraient pas être plus lourdes qu'à présent. Au contraire, dès que votre budget sera approuvé, il constituera votre autorisation d'engager des dépenses au début de l'année fiscale et vous devriez pouvoir préparer votre plan de travail à l'avance de façon à le compléter avec moins d'effort, moins de correspondance avec

Ottawa, et aussi moins d'irritation et de désappointements. Nous pensons que cela compensera l'augmentation de travail qui pourrait être causée par l'introduction de nouveaux formulaires et de nouveaux procédés.

Q. Cette brochure parle en termes très optimistes de l'autonomie que les chefs de mission et les chefs de direction auront sous le nouveau régime. La plupart des mécontentements ou des déceptions que j'ai rencontrés dans ma carrière ont eu pour origine les règlements du Conseil du Trésor ou de la Trésorerie ou autres. Comment peut-on réellement penser que nous pourrons un jour opérer en parfaite liberté si les agences centrales de contrôle continuent d'avoir barre sur le Ministère?

R. Il est en notre pouvoir de modifier seulement les règlements propres au Ministère. Avec le temps, ceux-ci devraient devenir moins nombreux et leur application devrait également devenir moins restrictive et plus positive. Les règlements du Gouvernement, qui s'appliquent à l'ensemble des Ministères, sont naturellement la responsabilité des agences centrales de contrôle; celles-ci manifestent également leur volonté de réforme et nous pouvons nous attendre assez rapidement à des modifications qui nous montreront que cette volonté peut se traduire par des réalisations pratiques.

Le Ministère a également été soumis à d'autres restrictions. Par exemple, le contrôle des dépenses par "articles courants de dépense" ("standard objects") qui a disparu le 1er avril 1969. Un autre exemple serait la vérification préalable des dépenses ("pre-audit"). Cette fonction sera déléguée très prochainement au Ministère et la décision de principe nécessaire a déjà été prise. On voit donc par ces divers exemples que les réformes sont en cours et que notre optimisme est justifié.

Q. Je suis entré au Ministère comme agent du service extérieur. Dois-je comprendre que si j'aspire à devenir un jour chef de mission, je dois d'abord démontrer des qualités de gestionnaire?

R. Oui, dans une certaine mesure; mais il n'y a pas de conflit entre ces deux rôles, et de toute façon il n'y a rien là d'aussi nouveau qu'on pourrait le penser. Un agent peut envisager de consacrer ses efforts à la recherche ou à la formulation de la politique du Ministère, mais il n'y a pas de doute qu'au fur et à mesure qu'il progresse vers les échelons supérieurs, il doit s'intéresser aux questions de gestion et administrer les ressources en personnel et en fonds placées à sa disposition. C'est là une des responsabilités principales de tous les chefs de mission. L'ensemble des ressources qui leurs sont confiées représente un chiffre assez impressionnant. La façon dont ils les utilisent pour atteindre les buts du Ministère aura un effet certain sur l'efficacité générale de ce dernier et sur les bénéfices qui en résulteront pour les contribuables. L'introduction du nouveau régime de gestion donnera à cet aspect de votre carrière une expression plus précise. Votre efficacité sera accrue si vous pensez de façon positive aux affaires administratives et financières et si vous travaillez d'après un système de gestion bien établi que vous comprenez parfaitement. Cela ne veut pas dire que vous devez devenir un spécialiste. Votre personnel administratif de soutien s'efforcera d'attirer votre attention sur tous les aspects d'une question sur laquelle ils attendent votre décision. L'évaluation de ces considérations et le choix d'une solution particulière parmi toutes celles qui sont proposées demandent

l'exercice du jugement. Les agents du service extérieur ne manqueront pas de s'apercevoir qu'ils devront exercer leur jugement de plus en plus fréquemment lorsqu'ils accéderont aux échelons supérieurs au cours de leur carrière. C'est un facteur auquel le Ministère donnera toute sa valeur chaque fois que l'occasion s'en présentera.

- Q. Le problème le plus difficile qui s'est posé à mon poste dans les dernières années est celui des plafonds insuffisants qui ont été fixés pour les loyers. C'est un sujet qui a été porté à l'attention des experts conseils au cours de leur enquête. Pourquoi n'y a-t-il rien à ce sujet dans le nouveau régime?
- R. Cette question était en dehors du sujet traité par la firme Woods, Gordon tout simplement parce que les loyers sont régis par les règlements du Service extérieur. Le rapport du bureau d'études fait état des commentaires et représentations qui ont été faits à ce sujet mais ne contient pas de recommandation. Les règlements ont subi une refonte complète qui tiendra compte des suggestions et des représentations qui ont été faites au sujet des indemnités des loyers et des plafonds.
- Q. Je suis deuxième secrétaire à un poste où il n'y a pas d'agent d'administration. Avec l'aide d'une secrétaire et d'un commis local, je m'occupe de tout le travail administratif. Le Ministère ne devrait-il pas affecter à notre mission du personnel administratif qualifié pour assurer notre relève sous le nouveau régime?
- R. Malheureusement, plusieurs de nos missions à l'étranger sont dans cette situation à laquelle le Ministère espère remédier aussi rapidement que ses ressources en personnel et en crédits le lui permettront. Dans l'intervalle, les personnes qui assument des tâches administratives en plus de leurs fonctions propres ne devraient pas s'alarmer outre mesure. Elles participeront sans doute aux colloques de perfectionnement. De plus, la plupart des routines administratives ne seront pas modifiées et des instructions détaillées seront publiées concernant l'utilisation des nouveaux formulaires et l'application des nouveaux procédés. Par exemple, un effort spécial a été fait afin que la nouvelle version des prévisions financières puisse être utilisée par des personnes relativement non-initiées aussi bien que par des agents d'administration qualifiés.
- Q. Qu'advient-il sous le régime du contrôle par le budget si les missions ont sous-estimé les fonds dont elles auront besoin pour l'année fiscale? Sera-t-il possible d'obtenir du Ministère des fonds supplémentaires?
- R. Normalement, les missions ne pourront pas dépasser leur budget. Si les fonds disponibles pour un chapitre de budget sont épuisés, la mission devra revoir les dépenses projetées et libérer les fonds nécessaires en réduisant ou en supprimant tout simplement d'autres dépenses. Comme nous l'avons vu le chef de mission est le mieux placé pour juger des besoins et des priorités dans chaque cas. La préparation de prévisions financières complètes et précises évitera à ce sujet de sérieuses difficultés. D'autre part, il faut reconnaître que les circonstances peuvent changer. Si une mission doit faire face à des dépenses qu'elle ne pouvait pas prévoir au moment de la préparation de son budget, l'administration centrale devra lui

venir en aide. Mais cela constituera l'exception plutôt que la règle et, puisque le Ministère lui-même est tenu de ne pas dépasser les crédits votés par le Parlement, il est naturel qu'il compte sur chaque gestionnaire pour en faire autant en ce qui concerne son budget particulier.

Q. Comme chef d'une direction régionale, j'ai noté avec satisfaction que les tâches administratives ne détournent pas nos missions à l'étranger de leurs tâches fondamentales. Mais en ce qui me concerne personnellement, dois-je m'attendre à ce que la plupart des tâches confiées jusqu'ici aux directions administratives me soient maintenant dévolues?

R. Le nouveau régime va augmenter vos attributions, particulièrement en ce qui concerne la revue du programme. En fait, cependant, les modifications qui sont apportées au régime de notre gestion ne consistent pas principalement en un transfert d'attributions des directions administratives vers les directions régionales. Elles consistent surtout en la mise en place d'un appareil nouveau destiné à établir de façon systématique les priorités du Ministère et à produire des recommandations cohérentes concernant les dotations en personnel et son utilisation. Cela diminuera le fardeau du Comité supérieur et du Sous-Secrétaire qui, au cours des dernières années, ont été appelés à prendre beaucoup trop de décisions de détail à ce sujet.

Les prévisions financières et les fonctions administratives quotidiennes concernant les missions qui relèvent de votre direction seront la responsabilité de la branche administrative du Ministère, et les contrôleurs régionaux, dont les emplois ont été créés pour les besoins du nouveau système, devraient permettre la liaison et la consultation effectives sur tous les sujets administratifs tout en vous permettant de réserver le plus possible de votre temps et de votre énergie à vos fonctions propres.

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01073779 2

CA1 EA 69P62 FRE STORAGE  
Projet 43205183