



National  
Defence

Défense  
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex



*Chef – Service d'examen : **PERSPECTIVE***

Mars 2005

1000-10-10 (CS Ex)



Canada 

## **AVANT-PROPOS**

*Le présent document a été rédigé par suite d'une directive du Sous-ministre. Il vise à brosser un tableau des questions de gestion tirées de multiples rapports individuels préparés par le CS Ex, plutôt qu'à traiter de fonctions, d'organisations ou de projets précis. De cette façon, on peut voir que les recommandations découlant de rapports distincts s'appliquent à différents secteurs au sein du Ministère et des Forces canadiennes. En même temps, nous devons reconnaître que, contrairement au cas des rapports individuels du CS Ex, les dirigeants et cadres supérieurs n'ont pas eu l'occasion de formuler des commentaires sur le contenu du présent document. Il faut donc considérer qu'il reflète les opinions du CS Ex.*

*Nous nous sommes efforcés de présenter un tableau équilibré en nous fondant sur les enjeux, les risques et les opportunités. Bien qu'il renferme des critiques, ce document n'est pas porteur de mauvaises nouvelles. Il se veut juste, honnête et constructif. Parallèlement, du fait que nos conclusions doivent être justifiées, nous avons une capacité limitée d'évaluer pleinement les effets et les contributions des initiatives actuelles. Nous ne pouvons que reconnaître leur conception et, du moins en partie, le progrès de leur mise en œuvre, ce qui entraîne des conséquences particulières pour les nombreux projets d'amélioration récents émanant des Groupes Fin SM et GI.*

*Il convient également de mentionner que les normes rigoureuses que s'impose l'organisation de la Défense, tant explicitement qu'implicitement, exercent une grande influence sur les évaluations et les cotes présentées dans le document.*



---

## RISQUES, OPPORTUNITÉS ET RESPONSABILISATION

---

### *Perspective du Chef – Service d'examen*

#### **Le contexte – De la transition à la transformation**

Le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces canadiennes (FC) remplissent un mandat essentiel à la sécurité et à la qualité de vie des Canadiens. Pour permettre aux FC de s'acquitter de leurs engagements au pays et à l'étranger, l'Équipe de la Défense est régulièrement appelée à faire preuve d'ingéniosité, de souplesse et d'innovation. De toute évidence, le Ministère et les Forces canadiennes forment une institution tournée vers l'avenir.

Au cours de la dernière décennie, les changements majeurs qui sont survenus à l'échelle mondiale ont eu de profondes répercussions sur la sécurité et la défense. En outre, les progrès technologiques ont créé de nouvelles possibilités d'application directe aux affaires militaires, notamment en ce qui concerne le soutien apporté aux opérations. Parallèlement, dans le cadre de l'examen public des opérations et des desseins des grandes organisations et de leurs dirigeants, on en a appelé à la transparence et à la responsabilisation, et les attentes se sont accrues quant au comportement éthique des personnes responsables.

L'innovation et le dévouement de l'Équipe de la Défense sont des caractéristiques de cette institution. Or, la complexité et l'ampleur des opérations, des systèmes et des ressources militaires qui doivent être commandés et gérés s'accompagnent d'exigences particulières. S'ajoute à cela le fait que le Ministère et les Forces passent de la transition à la transformation, qui accroissent toutes deux les opportunités et les risques.

#### **Leadership dans l'innovation de la gestion**

Le fait que le MDN et les FC ont toujours cherché à faire preuve de leadership dans le domaine de la gestion moderne constitue une toile de fond importante du document *Perspective*. Dans les années 1990, ils se sont fermement engagés à remanier les processus ainsi qu'à réduire et à optimiser les effectifs. Pour accroître le rapport combattants/logistique, le MDN a axé ses efforts sur la rationalisation, l'élimination de la bureaucratie et le recours à de nouveaux modes d'exécution. Un objectif permanent consiste à faire en sorte que la « bureaucratie » soit réduite au minimum tandis que les structures et les processus institutionnels/gestionnaires essentiels à l'accomplissement de la mission de la Défense sont affinés et renforcés.

Il y avait beaucoup d'enthousiasme dans les attentes relatives aux nouveaux outils technologiques et aux philosophies de contrôle connexes. On prévoyait que les nouveaux systèmes pourraient faciliter directement la gestion, la mesure et la surveillance sans augmentation de personnel (ils promettaient en effet des réductions). Toutefois, il est devenu évident que l'intégration de la technologie ne s'effectuerait ni immédiatement ni sans risque. L'adoption de pratiques de gestion axées sur la technologie est incomplète, car elle est entravée par le rythme des mesures qui sont prises de façon progressive, et parfois décousue. De même, le gouvernement a eu du mal à innover dans les stratégies d'attribution des contrats et de gestion du risque. La réalité est que la compression des effectifs et les initiatives visant à accroître la souplesse dans la prestation des services se sont accompagnées de risques importants – risques qui sont en grande partie attribuables à une longue période de transition vers des pratiques et des techniques de gestion moderne axées sur la technologie.



De nombreuses initiatives concrètes sont en cours au MDN. En effet, le Ministère a établi un bon cadre de planification des activités et beaucoup progressé sur le plan de la gestion du rendement. Une initiative d'harmonisation visant à intégrer efficacement les systèmes de planification et de gestion devrait permettre de renforcer la prise de risques réfléchie. En revanche, le Ministère a dû faire face à de sérieuses défaillances de contrôle au sein de la gestion des contrats, puis en tirer des enseignements. Il existe un excellent climat éthique au sein du Ministère, mais l'intégrité de notre personnel ne garantit pas globalement la protection des ressources publiques. D'autres difficultés surgiront sans doute à mesure que le Chef – Service d'examen (CS Ex) poursuivra son vaste travail de détection et que le Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère) [SMA(Fin SM)] appliquera un solide régime de contrôle financier fondé sur le *retour aux sources*. On reconnaît généralement que l'amélioration de la fonction de contrôleur et de la surveillance constitue une priorité; le défi actuel consiste à renforcer les contrôles, principalement grâce à des solutions technologiques, tout en conservant un environnement de gestion sain et équilibré.

Enfin, malgré les récents problèmes de contrôle, le Ministère est sans contredit un chef de file dans le domaine de la gestion moderne. Des cadres d'autres ministères fédéraux ont invariablement souligné le haut calibre de nos systèmes de gestion – d'ailleurs, l'envergure des achats, des stocks et des dépenses annuelles de la Défense n'exige rien de moins.

### **Perspective sur les risques et les opportunités**

En tant que professionnels indépendants au sein du Service d'examen, nous avons chaque jour l'occasion d'examiner et d'évaluer le risque, le contrôle et la responsabilisation dans un large éventail d'activités. Le point de vue dont nous jouissons découle du mandat particulier du CS Ex, qui englobe l'éthique de la Défense, la vérification interne, l'évaluation, les examens spéciaux, les conflits d'intérêts et la divulgation interne. De fait, nos rapports contribuent à inscrire les enjeux et les réalisations en matière de gestion du risque dans la mémoire de l'organisation. Dans cette mémoire, il y a des thèmes qui font et refont surface, des questions qui revêtent une grande importance et des opportunités qui se démarquent. Le présent document donne une vue d'ensemble de ces thèmes, questions et opportunités. Nous y évaluons la situation en ce qui touche :

- le climat et le cadre éthiques;
- la gestion intégrée du risque;
- l'information pour la prise de décision et la responsabilisation;
- le contrôle interne (gérance).

Nous relierons ensuite un certain nombre de questions à leurs conséquences pour le soutien efficace de l'état de préparation et des opérations des Forces canadiennes – la raison d'être de l'institution. Notre but est d'aider le MDN et les FC à poursuivre leurs efforts en vue d'appliquer des ressources limitées aux opportunités qui auront la plus grande incidence possible. Nous avons mis en lumière certaines préoccupations qu'il faudrait résoudre dans le contexte de la transformation. Le document se termine par une liste de recommandations clés dont quelques-unes, à notre avis, se rapportent directement à la vision qu'entretient le Chef d'état-major de la Défense à l'égard des Forces canadiennes.

J. Van Adel  
Chef – Service d'examen



## TABLE DES MATIÈRES

RISQUES, OPPORTUNITÉS ET RESPONSABILISATION .....	I
SECTION 1 – CONTEXTE DES ÉVALUATIONS .....	1
SECTION 2 – ÉVALUATION : CLIMAT ET CADRE ÉTHIQUES .....	4
SECTION 3 – ÉVALUATION : GESTION INTÉGRÉE DU RISQUE.....	7
SECTION 4 – ÉVALUATION : INFORMATION POUR LA PRISE DE DÉCISION ET LA RESPONSABILISATION.....	11
SECTION 5 – ÉVALUATION : CONTRÔLE INTERNE (GÉRANCE) .....	16
SECTION 6 – CONSÉQUENCES POUR LES OPÉRATIONS DES FC .....	24
SECTION 7 – DIX RECOMMANDATIONS .....	27
SECTION 8 – MESURES À PRENDRE POUR METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS DU CS EX .....	29
ANNEXE A – PERSPECTIVE DU CS EX SUR LE TABLEAU DES RISQUES DU MDN ET DES FC .....	A-1



## SECTION 1 – CONTEXTE DES ÉVALUATIONS

---

Les Canadiens s'attendent à juste titre à ce que les fonds publics soient dépensés de manière judicieuse. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et d'autres institutions fédérales – dont le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces canadiennes (FC) – ont accepté pleinement la responsabilité d'assurer l'amélioration continue du rendement, de sorte que les fonds qu'ils dépensent au nom des Canadiens produisent de bons résultats.

En 2000, le SCT a publié le document *DES RÉSULTATS POUR LES CANADIENS ET LES CANADIENNES*, dans lequel il a établi à la fois un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada et un programme de changement dans la façon dont les ministères et les organismes assurent leurs programmes et services. En 2001, *DES RÉSULTATS POUR LES CANADIENS ET LES CANADIENNES* a été suivi d'une *INITIATIVE DE MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR* et d'un *CADRE DE GESTION INTÉGRÉE DU RISQUE*. En 2003, le SCT a publié le *CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION*. Le MDN a effectué des évaluations des capacités de la fonction de contrôleur moderne (1999) et, par la suite, des ressources humaines. D'autres projets ont suivi, notamment l'élaboration d'une *STRATÉGIE DE GESTION MODERNE* et d'un *CADRE DE GESTION DU RENDEMENT*.

À mesure que le MDN mettra en œuvre et peaufinera ces initiatives et d'autres encore, il sera utile de prendre du recul afin d'évaluer les progrès. Le CS Ex a expressément pour mandat de fournir des conseils indépendants et objectifs au Sous-ministre (SM) et au Chef d'état-major de la Défense (CEMD). L'un de ses rôles fondamentaux consiste à offrir des assurances de même que des évaluations et de nouvelles perspectives sur les enjeux et les développements concernant l'exécution du Programme des services de la Défense.

Le présent document *Perspective* est le premier du genre. Il continuera d'évoluer dans les versions successives qui paraîtront au cours des prochaines années. Grâce aux résultats de la vérification interne, le document fournira des assurances au sujet des systèmes et des pratiques de gestion de l'organisation. Ces assurances, ainsi que les conclusions du travail d'évaluation, examineront les conséquences pour les opérations des FC. Un objectif consistera à traiter les éléments du *CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION* défini par le SCT.

### Évaluations de 2004 du CS Ex

Les évaluations actuelles reposent principalement sur le travail que le CS Ex a terminé à la fin de l'année financière 2004-2005. Dans la mesure du possible, elles sont reliées au Cadre de gestion du rendement du MDN et des FC, à la fonction de contrôleur/gestion moderne et au Cadre de responsabilisation de gestion du SCT. La figure 1, à la page suivante, illustre les domaines clés qui sont cotés et examinés de façon plus approfondie dans les pages qui suivent, à savoir :

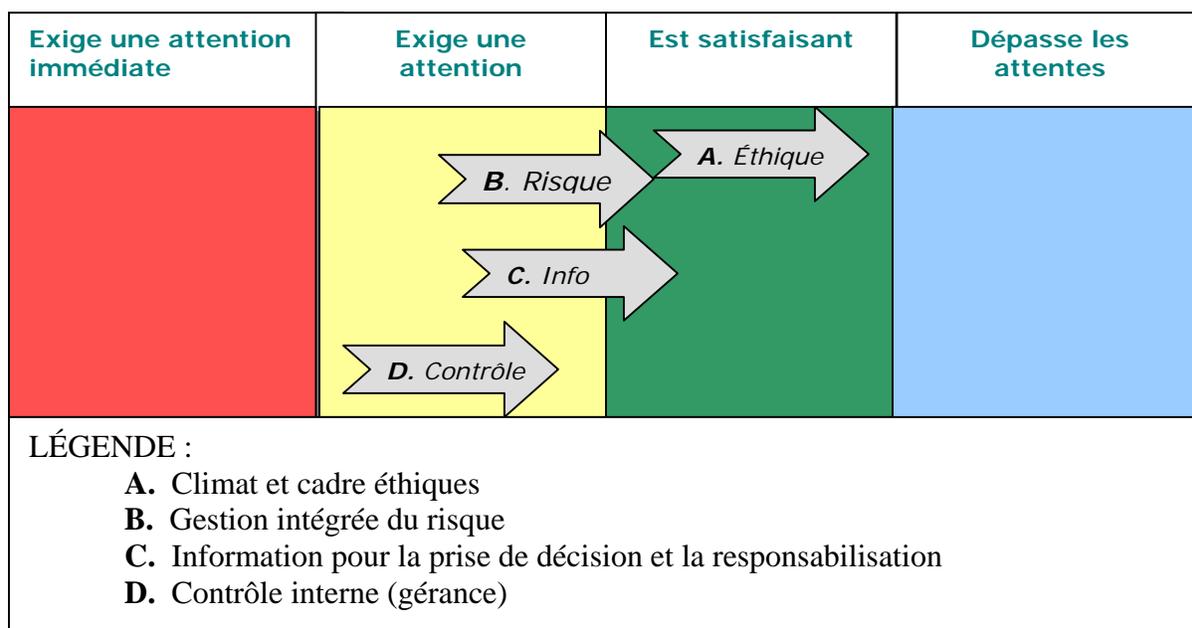
- A. le climat et le cadre éthiques;
- B. la gestion intégrée du risque;
- C. l'information pour la prise de décision et la responsabilisation;
- D. le contrôle interne (gérance).



Nous formulons ensuite des observations sur les conséquences pour ce qui est des résultats, c'est-à-dire la réussite des opérations des FC. Des recommandations sont incluses dans chaque section du document. Certaines des recommandations présentées dans la section 7 se rapportent directement au soutien de la mise en œuvre de la vision du CEMD à l'égard des FC. Une liste sommaire de ces dix recommandations principales figure à la fin de la présente section.

La figure 1 ci-dessous indique les cotes que le CS Ex a attribuées dans les domaines clés en 2004. Les cotes relatives à chaque domaine sont examinées et traitées dans les sections qui suivent.

**Figure 1 – Cotes du CS Ex pour les domaines d'évaluation clés (2004)**



L'échelle de cotation et la palette de couleurs utilisées à la figure 1 sont similaires à celles du Cadre de gestion du rendement de la Défense. Les cotes et l'échelle reflètent essentiellement les attentes élevées que l'organisation de la Défense s'est fixées. Les évaluations sont fondées sur une synthèse des conclusions présentées dans les rapports individuels du CS Ex. Elles dénotent une certaine prudence, car nous n'avons pas encore effectué le travail de vérification et d'évaluation nécessaire pour confirmer la réussite de la mise en œuvre des récentes initiatives d'amélioration de la gestion, dont bon nombre ont été influencées par les recommandations du CS Ex. En particulier, des progrès ont été accomplis dans les secteurs du contrôle interne et de la gestion de l'information. Étant donné les améliorations prévues dans chacun des domaines évalués, nous prévoyons que nos cotes s'améliorent dans les années à venir, comme l'indiquent les flèches de la figure 1.

Les cotes dont nous traitons dans les sections suivantes se situent également par rapport à celles qui ont été attribuées en 1999 dans le cadre de l'ÉVALUATION DES CAPACITÉS DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR.

## Dix recommandations :

Les recommandations sont présentées à la fin de chaque évaluation. Dix des plus importantes figurent à la section 7 du document. Elles portent sur ce qui suit :

1. Le rôle des autorités fonctionnelles;
2. Les stratégies d'attribution, les modalités et la surveillance des contrats;
3. L'éthique dans l'attribution des contrats;
4. L'exploitation de la gestion du risque;
5. Les contrôles internes axés sur la technologie;
6. La gouvernance de la gestion/technologie de l'information;
7. Les barèmes, normes, tableaux et analyses à l'appui de la planification des missions;
8. L'approvisionnement national et la gestion des stocks;
9. Le contrôle de l'état de préparation;
10. L'attention portée aux recommandations des vérifications et des évaluations.



## SECTION 2 – ÉVALUATION : CLIMAT ET CADRE ÉTHIQUES

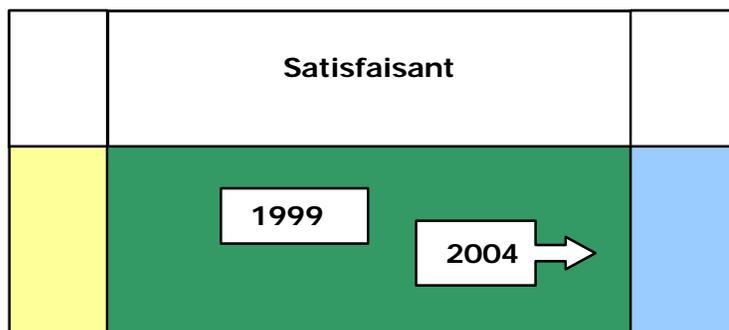
Le Programme d'éthique de la Défense se distingue par le rôle de chef de file qu'il joue depuis longtemps au sein de la fonction publique. C'est l'un des tous premiers programmes d'éthique fédéraux canadiens, dont la vérificatrice générale a dit qu'il reposait sur des assises clés.

L'éthique est de plus en plus considérée comme un fondement important de toutes les décisions et mesures prises par la direction. Cette réalité a été reconnue dans le nouveau CODE DE VALEURS ET D'ÉTHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE en 2004. Ce code est conforme aux préceptes déjà exprimés dans le Programme d'éthique de la Défense, notamment dans l'actuel Énoncé d'éthique de la Défense. Il confirme également les valeurs explorées dans le manuel SERVIR AVEC HONNEUR – LA PROFESSION DES ARMES AU CANADA, lui-même un document charnière.

Le sondage le plus récent sur l'éthique dans l'ensemble du MDN et des FC (2003) fait état de progrès marqués en ce qui concerne le climat éthique au sein de l'organisation de la Défense. Toutefois, la sensibilisation accrue à l'éthique s'accompagne d'attentes plus élevées de la part du personnel. Les gens ont moins tendance à considérer les décisions éthiques comme étant simples ou nettes. Parallèlement, à mesure que l'organisation encouragera la rétroaction de manière active et appropriée, elle se heurtera inévitablement à des opinions bien arrêtées qui exigeront une analyse et une attention particulières.

### Cote du CS Ex

Nous estimons que le climat et le cadre éthiques au sein du MDN sont satisfaisants. Notre évaluation indique une amélioration depuis 1999. Notre cote est étayée par les résultats du Sondage sur l'éthique de la Défense de 2003 et l'aval prudent de la vérificatrice générale, selon laquelle la Défense est l'un des deux seuls ministères dont le programme d'éthique vaut



la peine d'être reproduit par d'autres organisations gouvernementales. Il convient de noter que le Cadre d'éthique de la Défense a été progressivement consolidé et que des activités plus énergiques ont été entreprises par les organisations de niveau 1. La valeur de ces efforts a été mesurée et renforcée par un deuxième sondage sur l'éthique dans l'ensemble du MDN et des FC, que le CS Ex a mené en collaboration avec le Directeur – Recherche et évaluation en ressources humaines (DRERH) en 2003 (le premier avait eu lieu en 1999).

### Aperçu des enjeux et résultats du sondage

L'éthique est-elle suffisante? D'après le Sondage sur l'éthique de la Défense de 2003, le climat éthique s'est nettement amélioré au sein de l'organisation depuis 1999. Mais, compte tenu des préoccupations touchant les contrats, des questions se posent inévitablement quant à savoir si le Programme d'éthique de la Défense suffit.

*Un solide climat éthique est un élément nécessaire mais insuffisant [...]*

Il est clair qu'un climat éthique bien établi est nécessaire pour décourager les actes fautifs. Il est tout aussi clair que ce n'est pas une garantie contre les manquements. Un solide climat éthique est un élément nécessaire mais insuffisant à cet égard. Le risque que des actes fautifs soient commis est

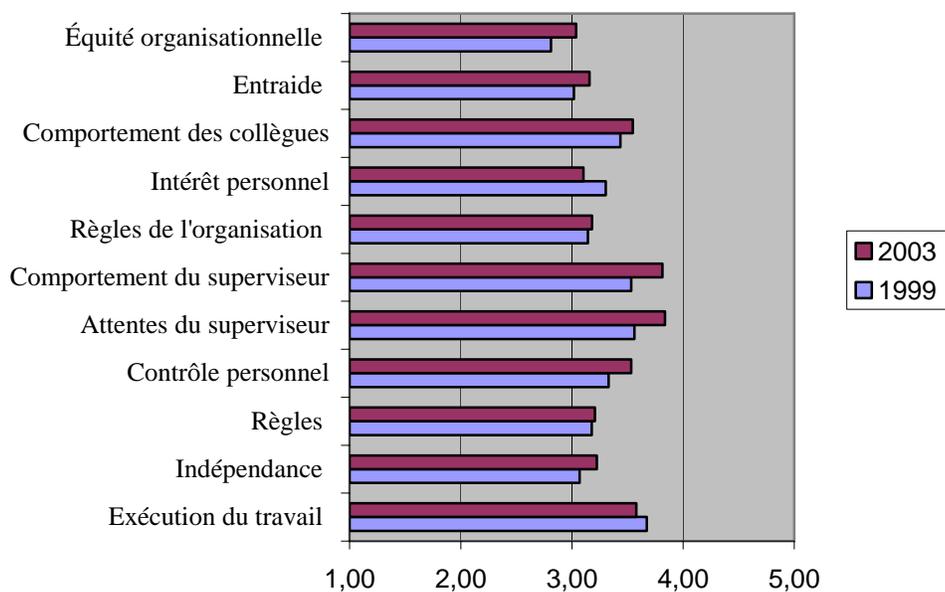


fonction de la corrélation complexe de l'éthique personnelle des individus, de leur sentiment de bien-être, des pressions auxquelles ils font face, des contrôles mis en œuvre pour les dissuader d'agir contrairement à l'éthique et des occasions d'inconduite qui se présentent à eux. Malgré l'établissement d'un climat éthique au sein du MDN, il faut améliorer certains aspects tels que les contrôles fondamentaux et instaurer un mécanisme efficace de divulgation interne.

Observations sommaires découlant des sondages sur l'éthique du MDN et des FC. Le sondage de 2003 nous a révélé que les membres du personnel de la Défense s'attendent de plus en plus à ce que leurs collègues et leurs supérieurs se conforment aux règles éthiques, tandis que les supérieurs déclarent qu'ils font beaucoup confiance à leurs subordonnés. Tant les membres des FC que les employés du MDN connaissent et comprennent davantage l'Énoncé d'éthique de la Défense que par le passé. En fait, les séances de concertation du CS Ex au cours desquelles plus de 85 groupes diversifiés de personnel de la Défense ont pu fournir une rétroaction anonyme ont indiqué une augmentation de 24 p. 100, de 1998 à 2002, concernant la perception selon laquelle l'éthique et les valeurs ont été clairement formulées au sein de l'organisation de la Défense.

Les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux reflètent cette tendance. Plus de 80 p. 100 des employés civils du MDN qui ont répondu au sondage savent où aller pour obtenir de l'aide lorsqu'ils sont aux prises avec des dilemmes éthiques; ce pourcentage est plus élevé que pour la fonction publique en général. La figure 2, tirée du rapport du plus récent sondage sur l'éthique de la Défense, montre une amélioration dans l'ensemble des indicateurs clés relatifs aux valeurs individuelles et au climat éthique de l'organisation :

**Figure 2 – Climat éthique de l'organisation en 1999 et 2003**



L'une des principales constatations du Sondage sur l'éthique de 2003 est que même si les répondants étaient d'avis que leurs collègues devraient respecter les valeurs éthiques dans une plus large mesure, ils avaient aussi l'impression que ces mêmes collègues faisaient déjà preuve d'un comportement éthique de haut niveau.

Le sondage a également révélé un certain nombre de questions nécessitant une analyse et une attention plus poussées, surtout en ce qui concerne les écarts apparents entre les attentes des répondants en matière d'éthique (*la situation souhaitable*) et leur perception de la réalité (*la situation actuelle*). Les écarts les plus marqués entre la perception de la réalité et ce que les gens croient qu'elle devrait être touchaient l'équité organisationnelle, l'entraide du personnel et le comportement des collègues.

Par ailleurs, certaines des questions ouvertes du sondage ont suscité des opinions et des perceptions inquiétantes de la part des répondants. La question la plus fréquemment évoquée était celle du « traitement juste et équitable du personnel », car les gens percevaient des différences de traitement fondées sur le grade, le statut militaire ou civil, la langue, la race et le sexe. Un dialogue et une analyse sont justifiés dans ces domaines. Comme l'indique le rapport du sondage sur l'éthique, « *[s]i le personnel trouve que l'organisation est équitable [...] il sera en outre davantage porté à signaler les manquements aux règles. À l'inverse, si les membres de l'organisation ont l'impression d'être traités injustement, ils chercheront davantage à se dédommager aux dépens de l'organisation.* »

Il convient aussi de mentionner les perceptions selon lesquelles certains entrepreneurs ont été indûment favorisés. Ces perceptions méritent qu'on y accorde une attention sans tarder car, comme l'a confirmé le travail de vérification antérieur du CS Ex, elles peuvent nuire à l'effort collectif visant à responsabiliser les entrepreneurs; les subordonnés s'inspirent de l'engagement visible de leurs supérieurs à faire preuve d'intégrité dans le domaine des contrats.

### Recommandations

Une attention devrait être portée aux principales recommandations suivantes dans le cadre du Programme d'éthique de la Défense :

- Que le CS Ex réoriente le Programme d'éthique de la Défense pour affermir le rôle fonctionnel en fournissant d'autres **Directives**, **Catalyseurs/outils** et moyens de **Surveillance pratiques** (DCS);
- Que le CS Ex élabore une méthode pour effectuer périodiquement des *évaluations des risques éthiques*. La première étape consistera à établir un solide cadre théorique à l'usage des organisations de niveau 1;
- Que le CS Ex revitalise une stratégie de gestion des risques de fraude et prévoie notamment une formation de sensibilisation destinée à l'Équipe de la Défense;
- Que le CS Ex évalue le Programme d'éthique de la Défense afin de recommander des améliorations valables.



## SECTION 3 – ÉVALUATION : GESTION INTÉGRÉE DU RISQUE

*[...] la gestion du risque met l'accent sur une gestion souple et responsable, mais certes pas infaillible.*

Le CS Ex ne souscrit pas à une approche étroite ou prescriptive à l'égard de la gestion du risque. Nous considérons plutôt la gestion du risque comme un outil facilitant la prise de décision ainsi que la conception d'une délégation efficace et d'interventions opportunes de la direction. La gestion intégrée du risque met l'accent sur une gestion souple et responsable, mais certes pas infaillible. De plus, elle guide la conception de contrôles rentables et délibérés. Le but consiste à prendre des risques de façon réfléchie.

En 2000, le CS Ex a déterminé les éléments essentiels permettant au MDN et aux FC de tirer parti de la gestion du risque. Nous avons aussi collaboré avec le Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD) afin de montrer en quoi certaines des techniques reconnues peuvent être utiles pour appuyer la planification efficace des opérations militaires.

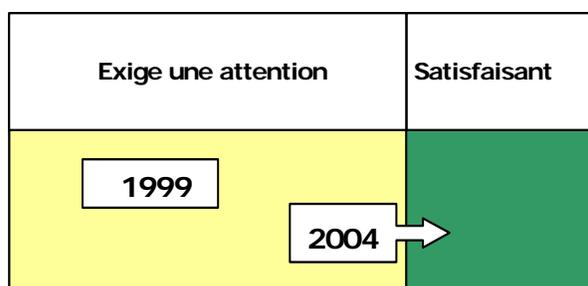
Il s'avère que le renforcement continu des processus de planification des activités du MDN et l'avancement de la gestion du rendement offrent des assises solides sur lesquelles la gestion intégrée du risque peut s'établir et progresser. L'un des principes de la gestion du risque consiste à chercher le plus de recoupements possibles entre les options en matière de capacités et les futurs potentiels (opportunités), de sorte que les scénarios de planification de défense et la planification axée sur les capacités soient eux aussi directement pertinents.

Comme l'indiquait une ÉTUDE DE RÉFÉRENCE DE 2004 DU CS Ex : LA GESTION INTÉGRÉE DU RISQUE AU SEIN DU MDN ET DES FC, des stratégies exemplaires de gestion du risque sont appliquées dans certains secteurs du MDN et des FC (par exemple, la sécurité des vols). Toutefois, à l'échelle du Ministère, la gestion du risque demeure généralement aux premiers stades de développement.

Le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) a récemment accepté le rôle de champion de la gestion du risque au sein de l'organisation de la Défense. Nous nous attendons à ce qu'il y ait des améliorations. Nous savons également qu'une attention est accordée à la gestion du risque dans le cadre de l'Initiative d'harmonisation.

### Cote du CS Ex

En nous fondant principalement sur les résultats de l'Étude de référence de 2004 du CS Ex, nous estimons qu'à l'heure actuelle la gestion intégrée du risque au sein du MDN et des FC en est aux premiers stades de développement, et qu'il faut donc y prêter attention. À des fins de comparaison, l'appréciation fournie en 1999 dans le cadre de l'Évaluation des capacités de la fonction de contrôleur moderne est mise en relation avec les résultats de 2004. Elle est étayée par celle de l'Étude de référence de 2004 du CS Ex.



### Aperçu des enjeux

La gestion du risque constitue l'un des piliers de la fonction de contrôleur moderne et se définit comme tel dans le CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION DU SCT. Le CS Ex y a donc accordé une attention à la fois lors de l'ÉTUDE DE RÉFÉRENCE DE 2004 SUR LA GESTION INTÉGRÉE DU RISQUE AU SEIN DU MDN ET DES FC et de l'ÉTUDE DES CONCEPTS DE GESTION DU RISQUE d'avril 2000.



Celle-ci avait été préparée par le CS Ex à la demande du SM. Ces examens ont mis en lumière certains secteurs précis du MDN et des FC qui disposent de systèmes de gestion du risque relativement évolués. Trois exemples sont la sécurité des vols, le Comité de gestion des risques juridiques du Ministère et le cadre de gestion intégrée du risque au sein de l'organisation du SCEMD.

Malgré ces exemples louables de meilleures pratiques, les auteurs de l'Étude de référence de 2004 ont laissé entendre que des améliorations considérables étaient nécessaires. Ils ont conclu que, dans l'ensemble, la gestion du risque au sein du MDN et des FC est surtout de nature réactive. Une gestion du risque plus proactive est rare; le plus souvent, une gestion du risque systématique est mise en application uniquement lorsqu'un problème fait surface. Bien entendu, la systématisation ou la normalisation d'aspects de la gestion du risque se heurte à une certaine résistance car on estime, à juste titre d'ailleurs, que la gestion du risque est pratiquée de manière intuitive dans les activités courantes. Dans cette optique, voici quelques-uns des avantages concrets qu'offre une systématisation accrue de la gestion du risque :

- meilleures prise de décision et mise en œuvre des directives parce que les hypothèses clés, les paramètres quantitatifs, les avertissements et les mesures des réalisations deviennent plus explicites et sont analysés;
- meilleure planification des activités parce que les ressources sont affectées en fonction des avantages ou de la valeur, des coûts et des risques prévus;
- meilleure conception des délégations de pouvoirs grâce à une efficacité accrue du contrôle et de la surveillance, à une détection rapide et à une intervention opportune de la direction;
- discussion plus ciblée de l'importance et de l'acceptabilité des écarts décelés entre les mesures du rendement et les objectifs;
- meilleur équilibre entre la souplesse et le contrôle à tous les niveaux.

La culture du risque. Plusieurs obstacles et hypothèses culturels nuisent à l'adoption de la gestion du risque comme pratique de gestion courante. Mentionnons, entre autres, qu'il existe au sein de l'organisation de la Défense une culture où « volontariste » qui peut favoriser une sous-évaluation du risque, voire une réticence à communiquer rapidement les contretemps (réels ou éventuels) à la haute direction. Selon une hypothèse assez répandue, le risque *ne* devrait *pas* être porté à l'attention de la haute direction à moins qu'une solution n'ait été trouvée. Lors de ses examens des acquisitions d'immobilisations, le CS Ex a souvent constaté qu'on minimisait les risques, faisant observer que les risques associés aux grands projets d'achat étaient sous-évalués. À titre d'exemple, voici deux extraits de rapports récents du CS Ex :

*« Le projet a été évalué à faible risque. À première vue, reconstruire des véhicules vieux de 30 ans selon neuf versions différentes, dont certaines impliquaient de couper en deux les véhicules et de les allonger, pourrait sembler une tâche gigantesque, ce qui fut effectivement le cas. Des études indépendantes ont évalué les risques de moyens à élevés. »*

EXAMEN SOMMAIRE DU CS EX SUR LA PROLONGATION DU CYCLE DE VIE D'UN ÉQUIPEMENT, 2003.

*« Nous en sommes venus à la conclusion que les risques associés à ce projet d'acquisition avaient été sous-évalués. L'expérience montre que l'acquisition d'une petite série de navires complexes comporte au départ des difficultés techniques et qu'il y a des enseignements à en tirer; cette situation n'est pas inhabituelle. »* EXAMEN D'UN PROGRAMME D'ACQUISITION D'ÉQUIPEMENT, 2003.



Nous sommes tout aussi préoccupés par le fait que dans le cas de projets importants (particulièrement ceux qui portent sur de nouveaux systèmes de gestion de l'information) pour lesquels les risques avaient été convenablement évalués au départ, les responsables n'ont pas assuré le suivi ni la mise à jour des plans de risque. L'un de ces grands projets d'acquisition de systèmes a été abandonné durant les années 1990 après que des fonds considérables ont été dépensés. Plus récemment, nous avons dit craindre que l'acquisition d'un autre important système de gestion de l'information ne profite pas des enseignements antérieurs.

Le risque est considéré comme un élément essentiel de la planification stratégique, et les évaluations connexes font partie intégrante du processus de planification des activités de niveau 1. Pourtant, les plans ne renferment généralement qu'une analyse du risque de haut niveau, la discussion étant surtout centrée sur les questions de financement. Il est possible d'uniformiser davantage les catégories et le langage utilisés pour présenter les risques.

Enfin, le CS Ex a proposé de nombreuses recommandations fondées sur le risque afin d'améliorer la sécurité du matériel, du personnel et de l'information, de même que la sécurité au travail.

### **Recommandations**

Une attention devrait être portée aux recommandations clés suivantes :

- Ayant accepté le rôle de champion de la gestion du risque, le VCEMD est bien placé pour préconiser une culture où le risque est géré. La planification stratégique ouvre la voie à l'avancement de la gestion intégrée du risque. L'initiative d'harmonisation, qui permettra de mieux intégrer les pratiques de planification et de gestion au sein du MDN et des FC, peut grandement contribuer à situer et à promouvoir la gestion intégrée du risque.
- Les autorités fonctionnelles devraient veiller à ce que la gestion du risque serve de fondement à la conception et à l'examen périodique des délégations de pouvoirs ainsi que du contrôle et de la surveillance connexes.
- Les analyses de rentabilisation et les pouvoirs pertinents devraient être explicites quant aux paramètres financiers, techniques et opérationnels selon lesquels les propositions, les décisions et les approbations individuelles demeurent valables. Il faudrait ajouter à cela des analyses de sensibilité et un contrôle ciblé. Des événements à risque élevé ou des périodes d'opportunité spécifiques durant le cycle de vie de chaque projet et initiative devraient être cernés au moment de l'approbation de manière à assurer une supervision opportune.



**Risque et contrôle délibéré**

Les difficultés que le Ministère a éprouvées au sujet du contrôle interne reflètent les risques présentés dans la perspective du CS Ex sur le tableau des risques du MDN et des FC (annexe A), particulièrement les risques liés à la gestion des contrats et des finances ainsi qu'à la GI/TI.

Les recommandations découlant de notre récent travail de vérification soulignent l'importance de l'information pour faciliter une vision globale des risques, plutôt qu'une vision exclusivement transactionnelle. Une approche axée sur le risque aidera à concevoir la délégation des pouvoirs, le contrôle et la surveillance.

C'est ce qu'ont indiqué divers travaux du CS Ex, allant de vérifications de la gestion des contrats et des finances à la formulation de commentaires sur le fonctionnement efficace des Comités supérieurs de révision (CSR). Dans ce dernier cas, le CS Ex a recommandé que les réunions des CSR soient mieux synchronisées pour mettre l'accent sur des points de risque prédéfinis pendant la durée d'un projet approuvé.

## SECTION 4 – ÉVALUATION : INFORMATION POUR LA PRISE DE DÉCISION ET LA RESPONSABILISATION

Le Groupe de la gestion de l'information (GI) accomplit des progrès en vue de promouvoir et d'implanter une vision plus stratégique des investissements en gestion de l'information et en technologie de l'information (GI/TI), et il insiste sur la nécessité d'intégrer les systèmes de gestion d'entreprise. Sous la direction de l'actuel Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) [SMA(GI)], le Groupe a élargi la définition de l'architecture et des normes d'entreprise afin de relier les principaux systèmes d'information aux objectifs de l'organisation de la Défense. Les analystes de plusieurs systèmes de gestion d'entreprise ont également été centralisés au sein du Groupe GI. Par ailleurs, le SMA a pris des mesures fermes pour obtenir la participation de ses collègues et communiquer avec eux.

Malgré les progrès considérables réalisés, une étude récente commandée par le SM a soulevé plusieurs préoccupations concernant la gouvernance de la GI/TI, notamment au niveau stratégique. Une partie du problème résidait dans le fait que même si des structures de gouvernance existaient, elles n'étaient pas forcément axées sur le bon niveau ni utilisées de façon optimale. L'étude proposait que le MDN et les FC envisagent à terme de désigner le SMA(GI) Dirigeant de l'information stratégique et de nommer un Chef de la technologie pour assurer au quotidien la gestion efficace du portefeuille des actifs de GI/TI.

Il reste aussi des défis à relever pour ce qui est d'établir, au niveau de travail, la confiance à l'égard des principales technologies de l'information relative aux principales fonctions de soutien : ressources humaines, matériel et finances. Les gestionnaires locaux qui n'ont pas encore apprécié (ou même découvert) les avantages des systèmes d'entreprise ont trop souvent tendance à tenir des systèmes qui font double emploi et des dossiers hors ligne.

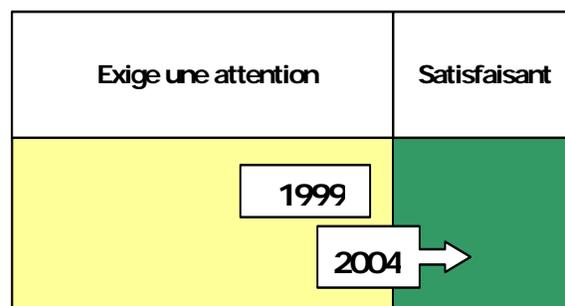
Le Bureau du vérificateur général (BVG) a signalé récemment que les FC devaient faire preuve d'une plus grande spécificité dans leurs plans de C<sup>4</sup>ISR – Commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance. En 2002, le CS Ex a évoqué la nécessité de définir une doctrine interarmées globale, car l'absence d'une telle doctrine entravait la réussite de la mise en œuvre du Système de commandement des FC. Au sujet du C<sup>4</sup>ISR, le BVG a également souligné l'importance de diffuser une architecture d'entreprise et d'améliorer la gouvernance.

Enfin, une évaluation récente a recommandé que des améliorations soient apportées au contrôle de l'état de préparation des FC.

### Cote du CS Ex

La figure adjacente montre l'évaluation globale que le CS Ex a effectuée en 2004 sur l'information pour la prise de décision. Elle la compare à une appréciation fournie en 1999 dans le cadre de l'ÉVALUATION DES CAPACITÉS DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR. Le classement dénote une certaine amélioration, mais de nombreuses mesures visant à faciliter d'autres améliorations sont en cours. Il faudra du temps pour obtenir des résultats concrets. Nous prévoyons améliorer grandement cette cote durant le prochain cycle d'établissement de notre rapport *Perspective* et une fois que nous aurons été avisés des mesures récemment prises, terminées ou projetées.

**Nota :** Depuis la rédaction du présent document, le SMA(GI) nous a dressé un bilan des initiatives mises en œuvre dans son groupe.



### Aperçu des enjeux

Le Groupe GI a adopté une orientation stratégique renouvelée qui facilitera la publication d'une architecture d'entreprise reliant la gestion de l'information aux activités/missions de l'institution. Nous savons que, dans le passé, les systèmes d'entreprise du Ministère, ou leur intégration, se sont heurtés à une résistance verticale et fonctionnelle considérable et que, jusqu'à récemment, les initiatives d'intégration ont été surtout de nature réactive. Il est donc primordial d'améliorer la coordination et l'engagement dans l'ensemble de l'institution.

Dans le cadre de ses évaluations de la mise en œuvre de PeopleSoft, du SISAM et du Système d'information sur la santé des FC, le CS Ex a formulé des commentaires sur la complexité et les retards imprévus. Une vérification importante de la gestion et du contrôle des ressources dont la responsabilité a été transférée (c.-à-d. les fonds locaux) a aussi indiqué que les gestionnaires de ressources ne faisaient pas confiance au SCFG et, fait révélateur, qu'ils ne se sentaient pas entièrement responsables de leur rôle en gestion financière.

Il est difficile de prendre des risques de façon responsable lorsque l'information est inadéquate ou perçue comme telle. Le travail du CS Ex a fait ressortir les difficultés de gestion imputables à un manque d'information pertinente ou exacte dans des domaines tels que :

- l'approvisionnement national – messages de réapprovisionnement automatisés pour d'importants volumes de pièces de rechange – cela risque d'accroître les stocks excédentaires, car les achats peuvent être axés sur ce qui est disponible par rapport à ce qui est nécessaire;
- les contrats – assurer une base de données sur les contrats actifs, relier les paiements aux contrats, intégrer l'information financière et non financière pertinente et faire en sorte que l'information soit mise à la disposition de tous ceux qui gèrent les contrats;
- les ressources humaines – suivre les déploiements internationaux des membres des FC (nota : des mesures ont été prises promptement);
- les actifs de GI/TI – inventaire du matériel et des logiciels;
- les projets d'immobilisations – relier les jalons, les coûts et l'information sur les contrats;
- les déplacements – but, types et caractère raisonnable des coûts.

Intégration de l'information financière et non financière. Le SMA(Fin SM) a dirigé la mise en application de la comptabilité d'exercice selon les directives du gouvernement. Nous sommes particulièrement impressionnés par le haut niveau d'acceptation des cadres supérieurs en ce qui concerne l'importance d'en arriver à des états financiers établis selon la comptabilité d'exercice et audités. Le SMA(Fin SM) a illustré de manière convaincante les avantages concrets sur le plan d'une meilleure visibilité des ressources, et il a notamment avancé des hypothèses cohérentes sur la dépréciation et la durée économique.

Les milieux financiers gouvernementaux ont été chargés du volet de la Stratégie d'information financière (SIF) se rapportant à la comptabilité d'exercice, tout en étant tenus d'accorder une attention appropriée à tous les autres aspects de la gestion financière. Bien que le Groupe Fin SM continue d'offrir la gamme complète de services financiers et de répondre aux exigences, d'autres groupes au sein de l'organisation de la Défense ne



possèdent peut-être pas une expérience et une expertise suffisamment approfondies (c.-à-d. en comptabilité d'exercice). Malgré un récent changement de nom, le Système intégré de gestion financière (anciennement connu sous le sigle SCFG) demeure essentiellement un système de grand livre général qui saisit les transactions financières et en fait rapport. Il n'est pas encore au point en tant que système d'information de gestion, d'établissement de rapports et de contrôle. À ce titre, il n'offre pas encore un apprentissage frontal pour générer des rapports d'exception sur les transactions, pas plus qu'il n'intègre l'information financière et non financière. Le Groupe Fin SM est toutefois résolu à générer cette information au niveau stratégique, et ce, à court terme.

À l'échelle locale, il existe des problèmes quant à la saisie et à la diffusion de l'information servant à appuyer les personnes chargées de prendre les décisions courantes au niveau transactionnel et celles qui devraient surveiller cette activité. Le CS Ex a fréquemment constaté le manque d'information nécessaire pour gérer les risques liés aux répercussions cumulatives de décisions et transactions qui viennent s'ajouter après coup. C'est particulièrement le cas pour les contrats. L'actuel SMA(Fin SM) a exigé que des engagements soient établis à l'égard des contrats, donnant suite à une observation de vérification formulée pour la première fois en 1995, puis réitérée dernièrement :

*« [...] les gestionnaires ne disposent pas de l'information appropriée pour prévoir les risques émergents en ce qui a trait aux contrats. Les liens entre les contrats et les dépenses correspondantes dans le système financier du Ministère (Système de comptabilité financière et de gestion [SCFG]) sont faibles. Nous avons observé que d'importants paiements avaient été versés à des fournisseurs sans engagements correspondants dans le SCFG. »*

ANALYSE PRÉLIMINAIRE DES RISQUES LIÉS AUX CONTRATS, 2004.

Nous remarquons également que peu d'information non financière sur les contrats est saisie à l'heure actuelle. En effet, l'Équipe de la Défense doit se fier aux données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), même s'il n'est pas garanti que l'information générale provenant de TPSGC s'applique précisément au MDN.

Notre récente vérification des voyages et de l'accueil a également mis en lumière le besoin d'information pour appuyer l'analyse des tendances et des coûts. En l'occurrence, une information propre au MDN plutôt que des moyennes gouvernementales pourrait être utilisée aux fins de contrôles de vraisemblance lors de l'établissement du budget, de même que pour vérifier les demandes de remboursement présentées après coup. Cette information n'est pas recueillie actuellement bien qu'il soit possible de le faire.

Réapprovisionnement en matériel. En 2000, dans notre VÉRIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT NATIONAL – RÉAPPROVISIONNEMENT EN MATÉRIEL, nous avons signalé que l'information nécessaire pour veiller à ce que les ressources en matière d'approvisionnement national soient utilisées de façon optimale n'était tout simplement pas disponible. Des stocks évalués à plus de 1 Md\$ n'incluaient pas de messages de réapprovisionnement automatisés. Nous avons estimé qu'une meilleure gestion des stocks pourrait entraîner des économies de plus de 90 M\$ par an. À notre avis, il faudrait mieux gérer les risques liés aux stocks pour s'assurer que, dans la mesure du possible, les ruptures de stock soient concentrées dans les secteurs moins critiques sur le plan opérationnel. La mise en œuvre des plans d'action visant à répondre à ces préoccupations a été continuellement retardée, ce qui reflète en grande partie les ressources limitées du Groupe des matériels, qui a réduit ses effectifs de 45 p. 100 dans les années 1990.



Tenue de dossiers parallèle. En 2003, dans le cadre d'un EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, le CS Ex a formulé l'observation suivante :

*« Les militaires et les civils interrogés s'entendent généralement pour dire que la qualité des données du SGRH s'améliore progressivement, mais qu'il reste encore beaucoup à faire pour parvenir à un niveau acceptable. Beaucoup ont dit qu'ils ne pouvaient pas se fier aux données du système et qu'ils devaient donc garder des dossiers et des systèmes parallèles. »*

EXAMEN DU CS EX SUR LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, 2003.

Dans sa VÉRIFICATION DE LA GESTION DES FONDS LOCAUX, le CS Ex a constaté des perceptions similaires au sujet du SCFG. Des membres du personnel des bases des FC ont exprimé leur manque de confiance dans le système, si bien qu'ils continuaient de tenir des dossiers parallèles à l'aide de feuilles de calcul sur leurs ordinateurs. Ils avaient aussi l'impression que la surveillance était insuffisante et que, de ce fait, les attentes étaient faibles pour ce qui est de rendre compte des transactions et des décisions financières.

Le double emploi est un thème qui revient souvent au chapitre de l'information de gestion. Le CS Ex s'affaire actuellement à terminer un rapport sur le Système d'information – Soutien et acquisition du matériel (SISAM). Dans la version provisoire, il se dit préoccupé par le fait que les utilisateurs prévus d'importants systèmes d'information dont la mise en œuvre a été retardée se sentent obligés de mettre au point leurs propres systèmes d'information ponctuels. Notons que même si les utilisateurs n'ont pas encore pleinement accepté les modules du SISAM, le Ministère a décidé que toutes les transactions contractuelles seraient traitées dans le SISAM plutôt que dans le SCFG. Il faudra donc augmenter considérablement le nombre d'utilisateurs du SISAM et dispenser la formation correspondante.

Enfin, nous sommes d'avis que même à mesure que s'améliorent la collecte et la mise en commun de l'information de gestion, la sécurité des données deviendra une question cruciale elle-même digne de la gestion du risque. Nous avons exprimé cette opinion en 2000 dans notre EXAMEN DE LA SÉCURITÉ DE L'INFORMATION et fait des recommandations précises quant aux améliorations nécessaires. Nous achevons présentement un examen de la gestion de l'INFRASTRUCTURE À CLÉ PUBLIQUE, autre pierre angulaire de la sécurité de l'information, et nous recommanderons des améliorations majeures.

### **Recommandations**

Malgré les difficultés connues sur le plan des ressources, de nombreuses mesures doivent être prises pour atténuer les risques concernant l'information destinée à la prise de décision et à la responsabilisation, notamment :

- inclure des initiatives de GI/TI dans le Plan stratégique d'investissement dans les capacités;
- publier une architecture et des normes d'entreprise;
- harmoniser de façon manifeste la stratégie de GI/TI et la stratégie du MDN et des FC;
- faire participer davantage les dirigeants principaux de l'information des groupes au processus de gouvernance;
- aligner la prestation des services de TI sur les normes de l'industrie;



- mettre en œuvre un programme d'initiatives visant à améliorer la gestion des actifs de GI/TI;
- envisager de désigner le SMA(GI) dirigeant de l'information stratégique;
- nommer un chef de la technologie;
- faire rapport de l'état d'avancement des mesures prises pour améliorer la sécurité de l'information.



## SECTION 5 – ÉVALUATION : CONTRÔLE INTERNE (GÉRANCE)

L'actuel SMA(Fin SM) s'est joint au Ministère avec le mandat de revitaliser la fonction de contrôleur moderne au sein du MDN. Peu de temps après son arrivée, il a publié un plan d'action énergique fondé sur « *le retour aux sources, l'optimisation des ressources et l'éthique* ». Beaucoup de travail a été accompli, et le CS Ex appuie le plan d'action, particulièrement dans la mesure où il poursuit les progrès en vue de la mise en place de contrôles axés sur la technologie. En fait, nous considérons ce mouvement comme étant primordial. Un certain nombre d'initiatives clés figurent à la page 17 du document. La présente section et notre évaluation portent principalement sur les contrôles financiers fondamentaux associés aux contrats et au paiement des factures de fournisseurs.

Le travail d'assurance effectué par le CS Ex indique que le Ministère a progressé dans la gestion des fonds dont la responsabilité a été transférée, à savoir les budgets de fonctionnement annuels locaux totalisant 1,2 Md\$. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour renforcer les gains réalisés ces dernières années et pour accroître la productivité et la portée d'une expertise financière souvent limitée. Paradoxalement, tandis que des améliorations nécessaires étaient apportées à l'échelle locale, les contrôles se détérioraient dans la sphère plus immédiate du Groupe Fin SM – les ressources affectées à cette fonction étaient insuffisantes. Le contrôle et la surveillance des paiements n'étaient pas efficaces au QGDN, du moins en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et d'entretien. Des recommandations de vérification de longue date reçoivent maintenant l'attention qui s'impose, car il est devenu parfaitement clair que les risques connexes sont inacceptables.

### Cote du CS Ex

Plusieurs difficultés mises en lumière en 2003-2004 ont suscité un appel à l'action qui a donné lieu à de nombreux changements positifs. Toutefois, nous ne sommes pas encore en mesure de donner des assurances et devons attribuer une cote prudente au contrôle interne tant que nous n'aurons pas eu la possibilité de corroborer nos évaluations. D'autres problèmes surgiront sans doute à mesure que la vérification interne élargira sa portée et que la direction renforcera le contrôle.

Exige une attention immédiate	Exige une attention
	<div data-bbox="998 1171 1136 1228" style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">1999</div> <div data-bbox="1068 1249 1279 1306" style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">2004 →</div>

### Les indications sont prometteuses.

Malgré la nature préliminaire des constatations, notre récent travail de vérification sur les contrôles financiers au QGDN montre que les améliorations apportées par le SMA(Fin SM) ont un effet très positif. Nous remarquons une nette tendance à l'amélioration dans l'efficacité des contrôles financiers.

### Aperçu des enjeux et leçons retenues

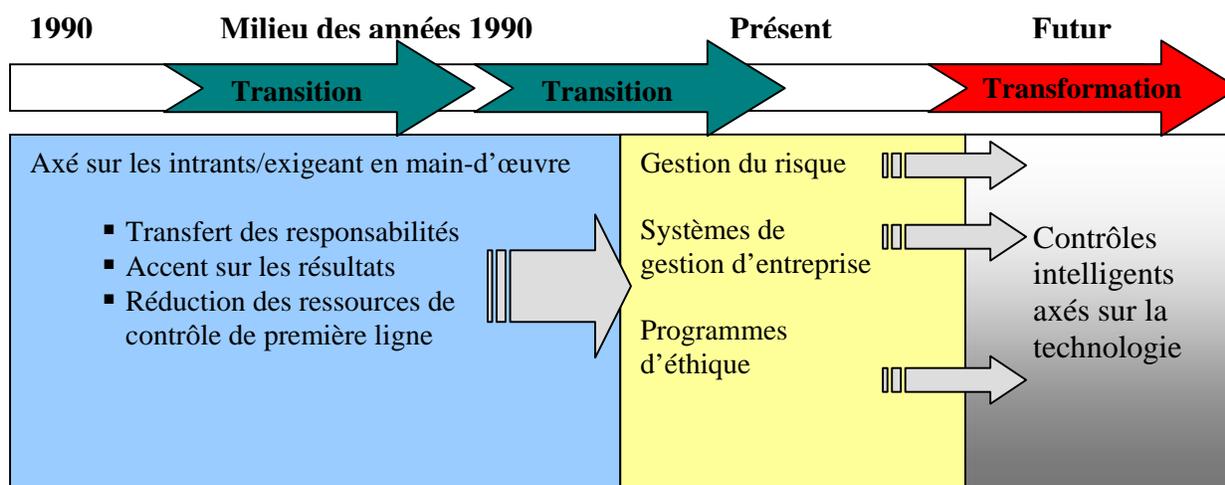
En 2001, le CS Ex a dirigé une étude dont il était l'un des auteurs et qui a été parrainée par le SCT. Elle s'intitulait PERSPECTIVES DE PLANIFICATION DE LA VÉRIFICATION INTERNE : LES RISQUES À PRÉVOIR LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DU DOCUMENT « *DES RÉSULTATS POUR LES CANADIENS ET LES CANADIENNES* ». Dans cette étude, le CS Ex a affirmé ce qui suit :



« Il y a certains risques à vouloir transférer les pouvoirs décisionnels tout en visant à mettre l'accent sur les résultats [...] la conduite des affaires publiques doit être transparente à tous les niveaux de la fonction publique et faire l'objet de directives. En effet, des directives, des catalyseurs et des moyens de surveillance doivent être en place. De plus, les systèmes d'exécution auront normalement moins de ressources à déployer. Donc, il s'avérera essentiel de mettre en œuvre rapidement et efficacement les nouvelles philosophies de contrôle que propose la fonction moderne de contrôleur.

Il faut également élaborer des contrôles intelligents pour exploiter les capacités des systèmes de gestion de l'entreprise. Par exemple, grâce à de nouvelles interfaces entre les gens et la TI, on peut assurer un contrôle plus efficace qu'avec les anciens moyens, qui exigeaient davantage de ressources. Les systèmes de TI, ainsi que les fonctions d'édition intelligente qui apprennent de chaque transaction exécutée, peuvent signaler les transactions anormales/à risque élevé et contribuer à un contrôle efficace de la qualité. Il est à craindre toutefois que, pendant la période de transition, les contrôles de longue date soient mis de côté avant la mise en place des nouveaux moyens de contrôle. Les systèmes de gestion d'entreprise sont très performants, mais cette sophistication est synonyme de complexité et de risques connexes. »

Figure 3 - Évolution des contrôles



L'analyse effectuée dans le cadre de cette étude de portée gouvernementale a indiqué une convergence des risques clés auxquels font face les organisations de la fonction publique dans de nombreuses démocraties occidentales. Parmi les onze risques mis en évidence dans le rapport, cinq occupaient une place prépondérante dans les difficultés éprouvées dernièrement par le MDN :

- stratégies d'attribution et de gestion des contrats;
- gestion financière;
- analyse des investissements (analyses de rentabilisation, particulièrement en matière de TI);
- gestion du risque;
- transfert des responsabilités et contrôles intelligents.

Le rapport d'étude établissait une feuille de route pour l'activité de vérification et devait être mis à jour chaque année. De plus, il a été influencé par la planification et les recommandations de la vérification interne du MDN, qui s'en inspirent depuis. Il offre un cadre de référence utile pour analyser les difficultés contractuelles qui se sont posées au sein du Ministère.

### Leçons tirées d'une défaillance de contrôle

Grâce aux efforts concertés de vérificateurs des secteurs public et privé, on a découvert en 2003-2004 que le MDN avait été victime d'un présumé stratagème criminel exploitant les faiblesses des contrôles financiers et contractuels, particulièrement en ce qui concerne l'acquisition de services de maintenance du matériel et des logiciels. Voici quelques-unes des principales leçons tirées des difficultés survenues :

- Les **AUTORITÉS ET GESTIONNAIRES FONCTIONNELS** doivent jouer un rôle plus important. Ils doivent mieux gérer la complexité, communiquer des directives claires, concevoir, recommander et communiquer une délégation de pouvoirs efficace, fournir des catalyseurs, notamment de la formation et des outils, définir les normes d'établissement des rapports, surveiller les transactions, faciliter l'analyse comparative dans l'ensemble des unités organisationnelles et évaluer les risques d'un point de vue global. Indépendamment des gains réalisés grâce au transfert des responsabilités, il faut modérer le mouvement du pendule – les mécanismes de prestation doivent être constamment évalués pour déterminer les avantages d'un transfert accru, mais aussi de la coordination, du regroupement et même de la centralisation.
- Les **POUVOIRS DÉLÉGUÉS** doivent être conçus/structurés en tenant compte des risques et être périodiquement réévalués à mesure que la surveillance améliore la compréhension de ces risques.
- L'**INFORMATION DE GESTION** est essentielle à l'apprentissage, à l'évaluation des risques aux niveaux global/stratégique, opérationnel et tactique, ainsi qu'à l'adaptation des directives et des pouvoirs délégués.
- Les **SYSTÈMES D'ENTREPRISE** doivent intégrer des fonctions d'édition intelligente et d'établissement de rapports pour dresser un tableau des normes d'affaires et mettre en évidence les transactions et activités qui dérogent à ces normes.
- La saisie de l'**INFORMATION** doit se faire automatiquement lors des transactions, et non de façon distincte/séparée.
- Les **SYSTÈMES D'ENTREPRISE** devraient à terme prévoir des moyens électroniques de passation des commandes, d'acquisition et de paiement de bout en bout; ils devraient vérifier automatiquement la validité des signatures électroniques et des pouvoirs délégués.
- Les **STRATÉGIES D'ATTRIBUTION ET LES MODALITÉS DES CONTRATS** devraient être mieux conçues afin de prévoir des incitatifs pour les fournisseurs, de partager les avantages de la réduction des coûts et d'accroître la responsabilité des entrepreneurs à l'égard de l'établissement de rapports.
- Les **GESTIONNAIRES** devraient recevoir une formation de sensibilisation à la fraude.
- Les **OPÉRATIONS SPÉCIALISÉES**, notamment celles qui sont confiées à des experts, méritent une attention particulière relativement aux contrats et au contrôle.



**Il y a aussi de bonnes nouvelles.**

La défaillance de contrôle qui s'est produite en 2003 n'est pas applicable à l'ensemble du Ministère. Il existait en l'occurrence des circonstances spécifiques caractérisées par un manque de continuité de la supervision et un stratagème complexe mettant en cause de présumées activités criminelles. En fait, la vérification de la gestion des fonds locaux – s'élevant à plus de 1 Md\$ par année – a conclu que la grande *majorité des opérations locales ont été bien faites*. Comme on pouvait s'y attendre, les endroits où les contrôleurs sont déterminés à surveiller les activités et les transactions se montrent plus efficaces lorsqu'il s'agit d'améliorer le contrôle et la conformité.

**Leçons tirées d'autres rapports du CS Ex**

En 2002, le CS Ex a publié un rapport sur une importante VÉRIFICATION DES CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS ET TECHNIQUES. Une constatation clé, qui avait été formulée dans des rapports antérieurs, était centrée sur :

*« [...] le besoin de longue date et de plus en plus pressant quant à une meilleure information permettant de surveiller les risques propres aux contrats de services et de faire face à ceux-ci au niveau ministériel. »*

VÉRIFICATION DU CS EX SUR LES CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS ET TECHNIQUES, 2002.

L'examen des MARCHÉS DE PUBLICITÉ ET DE SERVICES CONNEXES (2003) a révélé qu'à l'époque, le Groupe Fin SM avait essentiellement cessé de remplir ses responsabilités en matière de vérification avant de verser des paiements aux fournisseurs. Mais, une fois rétablis, les processus se sont avérés inefficaces.

Une importante vérification interne de la GESTION DES FONDS LOCAUX (2004), qui englobait des dépenses annuelles d'environ 1,2 Md\$, a permis de dégager d'autres indications et observations :

- La surveillance n'était pas suffisante pour permettre une gestion efficace des risques liés aux transactions.
- Les cartes d'achat augmentent la visibilité des transactions, mais leur degré d'utilisation variait d'un endroit à un autre. L'analyse comparative a indiqué que l'utilisation accrue des cartes d'achat, ainsi qu'une plus grande centralisation du traitement des factures, pourrait engendrer des économies annuelles considérables, tout en intensifiant le contrôle.
- Le Ministère a besoin d'éliminer des systèmes désuets tels que les cartes de spécimen de signature conservées manuellement et de recourir aux signatures électroniques de même qu'à la vérification automatisée des signatures et des pouvoirs délégués.
- La fonction des finances du Ministère n'avait pas encore défini les attentes en matière de rendement ni la mesure de ce dernier pour évaluer le fonctionnement du système de contrôle financier.

**L'environnement de contrôle**

L'examen de l'efficacité du contrôle interne exige également qu'une attention soit accordée à l'environnement global dans lequel des contrôles sont en vigueur. Dans cet environnement, des facteurs clés sont les opinions et les attitudes des personnes chargées d'observer les procédures de contrôle. Par exemple, on fait souvent l'erreur de penser qu'une « bonne affaire » peut être suffisante pour garantir que les contrats servent l'intérêt



public. Le personnel du CS Ex doit fréquemment rappeler aux gestionnaires que, dans la fonction publique, la valeur (et les valeurs) englobe à juste titre d'autres considérations comme l'équité et l'impartialité, réelles et perçues.

En outre, d'aucuns estiment que ce qui compte c'est de faire le travail, même si l'on déroge aux exigences de conformité. En 2001, dans le cadre de son EXAMEN DE LA GESTION DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT – L'IMPACT DU TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS, le CS Ex a souligné que le personnel dont les tâches principales comportent des responsabilités opérationnelles croit que celles-ci devraient toujours avoir la priorité sur les responsabilités fonctionnelles secondaires comme la gestion des finances, du matériel et des ressources humaines. Un extrait de ce rapport clarifie le problème :

« Les discussions, lors des séances des groupes de consultation et des entrevues, indiquent clairement que lorsque la plupart des personnes doivent choisir entre les tâches principales et les tâches secondaires, elles choisissent habituellement les tâches principales reflétant la prépondérance opérationnelle de leurs fonctions. De plus, elles aimeraient effectuer les tâches secondaires d'une façon qui permettrait de mieux accomplir leurs tâches principales, même si cela signifie enfreindre les politiques et procédures à l'occasion. »

« Les conséquences sont désormais rares pour ceux qui enfreignent les règlements et les directives. Il est cependant évident qu'on ne peut faire marche arrière en ce qui concerne le cadre de contrôle, du moins pas complètement. Il reste donc à trouver comment travailler plus intelligemment [...] »

EXAMEN DU CS EX SUR LA GESTION DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT –  
L'IMPACT DU TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS, 2001.

Le rapport de 2004 sur la VÉRIFICATION DE LA GESTION DES FONDS LOCAUX a également fait état de la préoccupation des membres des groupes de concertation qui étaient parfois aux prises avec le dilemme suivant : devoir assurer la conformité tout en répondant à la demande d'un bureau supérieur qui souhaitait « que cela se fasse ». Toutefois, le CS Ex était surtout préoccupé par le fait que des participants ont aussi indiqué qu'ils n'avaient pas l'impression d'être nécessairement tenus responsables de la manière dont ils effectuaient les transactions financières.

« Même si certains ont indiqué que le respect des règles, des règlements et des ordonnances était primordial, les répondants ont été plus nombreux encore à dire que la principale question d'éthique pour eux était la difficulté de respecter les règles et les règlements sans renoncer à se conduire d'une manière éthique ou à obtenir que le travail se fasse. »

RAPPORT DU SONDAGE SUR L'ÉTHIQUE DE LA DÉFENSE DE 2003 (diffusé en 2004).

D'autres travaux de vérification récents ont montré que des organismes spécialisés qui font appel à des experts sont davantage enclins à mettre l'accent sur les résultats, sans nécessairement comprendre l'importance des politiques et des règlements axés sur la gestion. Étant donné ces circonstances, une surveillance exercée par des spécialistes fonctionnels au niveau de l'organisation est indispensable pour garantir qu'un niveau de risque acceptable est maintenu par rapport à la conformité aux politiques, aux procédures, aux lois et aux règlements pertinents.

### Améliorations clés

*[...] un programme dynamique d'amélioration de la gestion est en cours.*

Bien que le contrôle interne (gérance) constitue le domaine de responsabilisation de gestion ayant obtenu la cote la moins élevée et exigeant le plus d'attention, un programme dynamique d'amélioration de la gestion est en cours. Compte tenu des difficultés



décélées en 2003-2004, les recommandations en suspens du CS Ex ont reçu une attention prioritaire et ont été renforcées grâce à des directives en temps réel du SM. Le SMA(Fin SM), qui venait alors d'être nommé, a accepté le mandat de revitaliser la fonction de contrôleur. Parmi les améliorations clés qui ont été apportées depuis par le Groupe Fin SM et d'autres intervenants, mentionnons :

- la création d'un Comité de surveillance des contrats de la Défense, coprésidé par le SMA(Fin SM) et le SMA(Matériels);
- la réduction immédiate des pouvoirs délégués, suivie d'une révision de nombreux pouvoirs délégués en matière de passation de contrats (révision axée sur le risque), ainsi que le renforcement des pouvoirs d'engager des dépenses;
- l'application, à plus de 12 000 membres du MDN et des FC, d'un programme de formation et d'examens en gestion financière accessible sur le Web, la réussite des examens étant une condition préalable au maintien de la délégation du pouvoir de signature;
- la création d'un module de surveillance au sein du Groupe du SMA(Fin SM) pour appliquer des procédures d'examen et d'assurance de la qualité ayant trait aux factures transmises aux fins de paiement, et fournir aux organisations qui les ont envoyées des rapports détaillés analysant la validation des factures et les attestations (art. 34 de la LGFP);
- la mise en place de procédures obligatoires de contrôle des engagements pour faciliter le lien automatisé entre les contrats et les paiements connexes;
- l'établissement, par le SMA(Matériels), d'un cadre des contrats à risque élevé fondé sur un modèle du CS Ex;
- la publication, par le SMA(Mat), d'un manuel administratif portant sur tous les aspects de l'acquisition, y compris les contrats;
- la mise sur pied du Comité de surveillance de l'approvisionnement national;
- la préparation d'un plan d'action intégré de la direction indiquant les mesures à prendre pour renforcer le cadre de contrôle financier et la fonction de contrôleur.

### **Les obstacles qui demeurent**

L'un des obstacles importants de ce programme d'amélioration réside dans l'existence de systèmes d'entreprise dont les fonctionnalités se chevauchent. Bien que chacun renferme de l'information utile aux gestionnaires et aux spécialistes, les systèmes eux-mêmes ne sont pas faciles à intégrer et peuvent contenir de l'information en double (et parfois divergente). De plus, à mesure que le SISAM émergera de sa pause stratégique actuelle et sera mis en œuvre, les membres du personnel n'auront pas tous un accès égal à ce système ni aux précieux renseignements contractuels qu'il doit contenir.

Conformément à la Stratégie d'information financière du gouvernement, le MDN et d'autres ministères affectent résolument des ressources à la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice et à l'établissement de rapports financiers. Ensemble, ces disciplines permettent de présenter de meilleurs rapports sur les actifs, d'envisager de façon cohérente la durée économique des actifs ainsi que d'améliorer la visibilité et la gestion des stocks. Néanmoins,



tandis que les agents des finances font tout ce qu'ils peuvent pour remplir leurs fonctions, le fait de se concentrer actuellement sur la comptabilité d'exercice peut nuire à l'attention portée à la comptabilité de gestion, laquelle constitue le fondement de l'analyse de rentabilisation et de l'analyse des investissements.

Le travail de vérification a également confirmé l'importance de stratégies d'attribution et de modalités contractuelles efficaces. Le caractère crucial de ces éléments a été clairement indiqué dans le domaine des contrats de GI/TI, où il existait peu d'incitatifs visant à modérer les coûts et les majorations liés au recours à des sous-traitants. En outre, une étude menée par le CS Ex avec l'aide d'une société d'experts-conseils a souligné l'importance de gérer la GI/TI en fonction de normes de service reconnues par l'industrie. Cela facilite l'application des pratiques exemplaires et des mesures de l'industrie, notamment les comparaisons de coûts, la fixation de prix concurrentiels et les contrôles connexes. Les problèmes contractuels décelés en 2003 suggéraient aussi certaines difficultés de coordination entre le MDN et TPSGC. Un programme pilote qui permettra au MDN d'adjuger ses propres contrats dans le cas d'achats importants promet des économies de ressources et une responsabilisation ciblée.

### Recommandations

Pour assurer l'augmentation constante de l'efficacité des contrôles internes, un certain nombre de changements ont été apportés et plusieurs programmes ont été mis en place. Nous recommandons que la vigilance soit maintenue par le biais de mesures comme les suivantes :

- renforcer les rôles des autorités et gestionnaires fonctionnels (directives, catalyseurs et moyens de surveillance);
- rééquilibrer constamment le transfert des responsabilités (seulement au niveau où il existe une expertise essentielle);
- accélérer la transition vers les contrôles *intelligents* axés sur la technologie (interfaces systèmes, cartes d'achat, fonctions d'édition frontale intelligente et rapports d'exception; stratégie de cybercommerce pour l'acquisition et le paiement électroniques de bout en bout);
- améliorer la conformité et la productivité sur le plan financier en envisageant sérieusement de regrouper le traitement des factures dans des centres régionaux spécialisés, ou même une seule agence de règlement des factures;
- surveiller le rendement financier, y compris la conformité, en fonction de normes de rendement définies;
- continuer de mettre l'accent sur la responsabilisation et le contrôle à l'égard de l'engagement des dépenses;
- chaque année, examiner, réviser et clarifier les pouvoirs délégués, en fonction des résultats de la surveillance et des évaluations du risque;
- améliorer et surveiller constamment l'information sur les contrats;
- concevoir de meilleures stratégies et modalités contractuelles en donnant l'assurance que les coûts des sous-traitants sont maîtrisés et que les contrats permettent le partage des mesures empêchant les coûts d'augmenter;



- définir une stratégie visant à intégrer l'information financière et non financière;
- poursuivre l'élaboration des capacités du SCFG;
- accorder une attention particulière à la fonction de contrôleur dans des opérations/ agences spéciales;
- monter une campagne du CS Ex axée sur l'ABC de l'éthique dans l'attribution des contrats;
- mener une campagne concertée du CS Ex en matière de sensibilisation à la fraude.



## SECTION 6 – CONSÉQUENCES POUR LES OPÉRATIONS DES FC

De bonnes pratiques de gestion sont certes nécessaires pour démontrer la conformité aux politiques, aux lois et aux règlements. Toutefois, il s'agit là du premier test d'une solide gestion des ressources que nous devons exiger de nous-mêmes. Le test suivant doit servir de fondement essentiel à l'ultime défi : faire en sorte que les ressources soient employées efficacement pour réaliser les objectifs et les missions du Ministère et des FC.

Au début du présent document, nous avons mentionné les changements majeurs survenus dans les affaires internationales, particulièrement depuis les événements de septembre 2001, qui ont amené une compréhension plus précise de l'évolution des menaces pesant sur le Canada et ses alliés. Le monde s'est nettement éloigné du scénario de la guerre froide, caractérisé par une prévisibilité relative et de plus longs délais préalables aux conflits.

En 2004, dans le document intitulé ÉVALUATION DU CS EX : PERSPECTIVES SUR L'ÉTAT DE PRÉPARATION ET LE MAINTIEN EN PUISSANCE DE L'AVANT-GARDE DES FC, le CS Ex a fait remarquer que la disponibilité élevée est devenue le nouveau paradigme des forces militaires occidentales, principalement sous l'impulsion de la transformation des forces armées américaines et de la guerre contre le terrorisme :

« Tous nos alliés de l'OTAN/ABCA ont choisi d'accroître l'état de préparation de leurs forces militaires respectives. Comme l'indique le nouveau concept de force de réaction de l'OTAN, la disponibilité élevée exige que les forces militaires soient prêtes au combat et rapidement déployables pour prévenir une crise éventuelle ou pouvoir l'enrayer promptement. Elle exige aussi que les forces soient soutenables et que l'interopérabilité avec les forces américaines puisse constituer un important avantage. En conséquence, nos alliés ont adopté une forme quelconque de disponibilité à plusieurs niveaux pour en faire leur nouveau modèle de force, selon lequel les unités/ormations sont placées en état de disponibilité réduite, normale ou élevée. »

Évaluation du CS Ex : Perspectives sur l'état de préparation et le maintien en puissance de l'avant-garde des FC, 2004.

On a laissé entendre que, parce que la disponibilité élevée exige que les forces militaires soient prêtes au combat et rapidement déployables (pour prévenir des crises ou les enrayer), la plupart des alliés du Canada avaient adopté la disponibilité à plusieurs niveaux pour en faire leur nouveau modèle de force, selon lequel les unités et les formations font la rotation entre des états de disponibilité réduite, normale et élevée. En général, la disponibilité à plusieurs niveaux exige qu'une force expéditionnaire ou force d'avant-garde bien entraînée et équipée soit en attente. L'évaluation n'a pas accordé d'attention particulière aux opérations interarmées/intégrées mais, à notre avis, les recommandations appuient la vision que le CEMD entretient à l'égard des Forces canadiennes.

« Les recommandations clés comprennent celles qui sont axées sur l'examen et la mesure de l'état de préparation, la réorientation du Programme d'approvisionnement national, l'amélioration de la définition des rôles à l'appui de l'état de préparation, l'amélioration du suivi des militaires qui rentrent de déploiements, la modification des politiques de gestion du personnel qui touchent les militaires déployés, et l'acquisition d'une meilleure compréhension des capacités dont disposent les Services de santé des FC pour appuyer l'état de préparation. »

Évaluation du CS Ex : Perspectives sur l'état de préparation et le maintien en puissance de l'avant-garde des FC, 2004.

Dans le cadre de la VÉRIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT NATIONAL – RÉAPPROVISIONNEMENT EN MATÉRIEL, mentionnée précédemment, nous nous sommes dits préoccupés par le fait que les ressources limitées en matière d'approvisionnement n'étaient pas toujours utilisées de façon



optimale. Bon nombre des faiblesses décelées dans le soutien automatisé de la gestion des achats existent encore. Nous avons noté une autre complication, en ce sens que l'approvisionnement national appuie à la fois la disponibilité « opérationnelle » et la disponibilité « structurelle », c'est-à-dire qu'il finance beaucoup de dépenses s'apparentant de près aux immobilisations.

En 2002, la VÉRIFICATION DU SOUTIEN MATÉRIEL DANS LE CADRE DES DÉPLOIEMENTS OPÉRATIONNELS DES FC a présenté d'autres données sur les incidences des pénuries de stocks mais aussi sur les effets négatifs des tableaux et barèmes d'équipement, ainsi que des normes de soutien du matériel, qui n'étaient pas adaptés à des missions spécifiques et, en particulier, aux capacités connexes de transport aérien/maritime. Ces circonstances ont entraîné des ruptures de stock (dans le théâtre et ailleurs) et une période d'indisponibilité prolongée de l'équipement. De même, le système utilisé pour signaler les demandes prioritaires de pièces de rechange a subi une défaillance, car toutes les demandes étaient devenues des priorités absolues. On a recommandé entre autres que des barèmes et des normes réalistes soient établis, qu'un système de mesure du rendement soit mis en place pour suivre les services du matériel, et qu'un modèle d'analyse des risques soit conçu pour permettre l'évaluation des répercussions cumulatives de chaque nouveau déploiement.

L'évaluation de l'état de préparation et du maintien en puissance de l'avant-garde des FC a permis de réexaminer, de renforcer et d'élargir bon nombre des recommandations de la vérification interne. Elle a également décrit les enjeux dans l'optique de leurs conséquences directes pour l'état de préparation et le maintien en puissance des Forces canadiennes. Plusieurs hauts dirigeants ont laissé entendre que le rapport d'évaluation donnait une bonne vue d'ensemble de la situation des Forces canadiennes. Voici quelques-unes des recommandations clés découlant de l'évaluation, ainsi qu'une indication de l'état d'avancement (entre parenthèses) des mesures correspondantes :

- Contrôle de l'état de préparation : Élaborer un processus de contrôle de l'état de préparation similaire au processus d'examen trimestriel de l'état de préparation interarmées des États-Unis (à l'étude).
- Barèmes et tableaux : Redéfinir l'expression « jours d'approvisionnement », réviser les barèmes de distribution et adopter des tableaux d'effectifs et de dotation normalisés, assortis de tableaux des mouvements de la force opérationnelle pour unités et formations à haut niveau de préparation qui répondront aux critères alliés et commerciaux communs régissant les procédures de chargement et d'expédition (en cours).
- Transport aérien/maritime : Prendre les dispositions nécessaires au transport stratégique conformément aux délais de préparation prescrits (en cours).
- Priorité en matière d'approvisionnement national : Faire de l'état de préparation et du maintien en puissance des unités et formations à disponibilité élevée la priorité de financement en matière d'approvisionnement national, ce qui comprend la reconstitution des stocks opérationnels et logistiques nationaux (à l'étude).
- Responsabilisation à l'égard du matériel : Formuler les responsabilités du SMA(Matériels) concernant l'état de préparation et le maintien en puissance des FC (convenu). Élaborer un système de suivi, compatible avec ceux des États-Unis, pour contrôler l'état de l'équipement ainsi que la disponibilité et le mouvement des stocks d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement (convenu, en cours).



- Groupe de soutien interarmées : Mettre sur pied le Groupe de soutien interarmées pour assurer l'activation dans le théâtre, l'établissement de la base logistique du théâtre ainsi que le soutien de l'accueil, du rassemblement, du mouvement vers l'avant et de l'intégration, notamment l'intégration du soutien médical, et la fermeture de la base du théâtre (pleine capacité en 2015).
- Suivi du personnel : Assurer le suivi des membres de la Force régulière et de la Réserve qui ont été déployés dans le cadre d'opérations internationales (mis en œuvre).

Dans la mesure où le SM et le CEMD considèrent que les recommandations sont conformes à la nouvelle vision relative aux Forces canadiennes, le CS Ex surveillera la mise en œuvre des recommandations et plans d'action. La section 8 donne des précisions sur le rythme des progrès quant à l'ensemble des recommandations de vérifications et d'évaluations, y compris celles qui figurent ci-dessus. À cet égard, nous prévoyons que certaines recommandations clés justifieront peut-être un examen additionnel axé sur leur contribution éventuelle à la nouvelle vision pour les Forces canadiennes – les points susmentionnés touchant le contrôle de l'état de préparation et les priorités en matière d'approvisionnement national en sont de bons exemples. De même, il se peut que les plans d'action soient réexaminés afin que les délais respectent les priorités actuelles du MDN et des FC.



## SECTION 7 – DIX RECOMMANDATIONS

---

Les dix recommandations suivantes constituent une synthèse des thèmes et enjeux soulevés grâce au travail du CS Ex. Les questions sont complexes parce que le MDN et les FC sont complexes; elles sont urgentes parce que l'organisation connaît actuellement une période de transition et de transformation, période où les systèmes sont généralement le plus exposés au risque.

Nous proposons et/ou réitérons les dix mesures suivantes qui, nous en sommes convaincus, favoriseront le processus de transition en renforçant nos systèmes de gestion.

1. Les **autorités fonctionnelles** doivent définir explicitement et maintenir des cadres de responsabilisation englobant la communication de **Directives claires**, de **Catalyseurs** (délégation, normes, formation et outils) et de systèmes de **Surveillance** (DCS) axés sur le risque. L'amélioration de la mesure du rendement financier à l'échelle du Ministère est une priorité, notamment en vue de définir et de surveiller les normes de contrôle financier. Les autorités fonctionnelles doivent être responsables des programmes d'amélioration continue, dont l'identification et la promotion (par exemple dans le cadre de projets pilotes) des opportunités visant à accroître l'efficacité de la délégation, du transfert des responsabilités, de la coordination, de l'intégration, du regroupement et/ou d'autres stratégies d'exécution pour mieux appuyer les opérations des FC.

2. Les **stratégies d'attribution, les modalités et la surveillance des contrats** doivent être améliorées. Il faut s'appliquer davantage à prévoir des incitatifs pour les fournisseurs, à encourager les initiatives de réduction des coûts et à en partager les avantages, à tirer parti des mesures fondées sur l'industrie et à définir les exigences en matière de rapports (les pénalités ne remplacent pas des incitatifs bien conçus). Le Comité de surveillance des contrats du Ministère devrait présenter des rapports périodiques au SM sur les améliorations et les priorités systémiques relatives à la gestion des contrats dans l'ensemble du Ministère.

3. L'**éthique dans l'attribution des contrats** doit faire l'objet d'une campagne visant à communiquer et à renforcer les principes fondamentaux. Elle devrait s'accompagner d'un programme revitalisé de sensibilisation à la fraude.

4. Il faudrait mieux exploiter les avantages pratiques de la **gestion du risque**, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la mesure du rendement et des analyses de rentabilisation, la conception et l'évaluation continue du transfert des responsabilités et de la délégation des pouvoirs, ainsi que la surveillance efficace et l'intervention opportune de la direction. Il s'agit d'abord d'élaborer une taxinomie et un langage communs pour traiter du risque.

5. Les **contrôles internes** devraient être de plus en plus axés sur la technologie. Il faut accélérer l'intégration des systèmes d'entreprise et la transition vers les contrôles de gestion axés sur la technologie. Les systèmes devraient prévoir le traitement électronique des transactions de bout en bout, y compris des fonctions d'édition frontale intelligente qui assurent la validation des pouvoirs, et permettre de signaler les transactions et activités marginales.

6. Il faut améliorer les mécanismes de **gouvernance** applicables à la GI/TI en portant attention à la conception de caractéristiques particulières aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique. Le SMA(GI) devrait être désigné Dirigeant de l'information stratégique, et un Chef de la technologie devrait être nommé pour assurer au quotidien la gestion efficace des actifs de GI/TI.



7. Il faut définir/actualiser des **barèmes, normes et tableaux** pour faciliter la planification des missions. Cela comprendra des tableaux d'effectifs et de dotation assortis de tableaux de mouvement de la force opérationnelle. Les services du matériel/normes de rendement, y compris les « jours d'approvisionnement », doivent être suffisamment clairs et surveillés pour faciliter la planification des déploiements, l'analyse continue des risques, le contrôle de l'état de préparation et la responsabilisation à l'égard du soutien logistique des opérations.

8. La disponibilité opérationnelle devrait être la grande priorité de l'**approvisionnement** national. Le réapprovisionnement doit aussi être facilité par le suivi des taux d'utilisation des articles, particulièrement dans le cas des stocks opérationnels, et par des messages de réapprovisionnement automatisés. Une capacité d'analyse des risques devrait aussi être en place pour évaluer les répercussions cumulatives de chaque déploiement opérationnel successif.

9. Il faudrait adopter un processus de **contrôle de l'état de préparation** qui s'apparente au processus d'examen trimestriel de l'état de préparation interarmées des États-Unis et qui est axé sur la disponibilité opérationnelle à court terme. Cela ajouterait une connotation opérationnelle essentielle au cadre de mesure du rendement du MDN et des FC. Les mesures devraient également aider à faire ressortir les compromis entre la disponibilité opérationnelle (à court terme) et la disponibilité structurelle (à long terme).

10. Il faudrait améliorer la **surveillance des plans d'action approuvés de la direction** relativement à des vérifications et évaluations indépendantes afin d'intensifier la responsabilisation à l'égard de l'engagement à prendre des mesures correctives. Les moyens de surveillance du CS Ex ont besoin d'être améliorés, et l'une des conditions préalables est l'établissement de plans d'action et de jalons fermes de la part des gestionnaires de niveau 1.



## **SECTION 8 – MESURES À PRENDRE POUR METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS DU CS EX**

---

On informe périodiquement le Comité de vérification et d'évaluation (CVE) que les plans d'action de gestion approuvés par suite des principales recommandations de vérification et d'évaluation accusent des retards par rapport aux jalons fixés.

Nous savons que les ressources sont limitées et que les gestionnaires doivent fréquemment jongler avec les priorités tandis qu'ils affectent des ressources insuffisantes aux nombreuses tâches à accomplir. De même, nous sommes au courant des situations où les ressources sont tellement restreintes qu'il faudrait compenser en appliquant des normes très élevées d'excellence en gestion.

Dans le contexte des ressources limitées, la culture de gestion du MDN et des FC a parfois tendance à modérer l'urgence de l'attention accordée à d'importantes recommandations de vérifications et d'évaluations. Conscient des difficultés, le CS Ex a agi de manière prudente en limitant délibérément le nombre de recommandations formulées dans les rapports de vérification ou d'évaluation, puis en assurant uniquement le suivi des recommandations clés.

Au nom du CVE, le Service d'examen surveille la mise en œuvre des principaux plans d'action élaborés en réponse aux rapports du CS Ex. De fait, ces plans d'action sont soumis à l'examen et à l'approbation du CVE. Toutefois, la mise en œuvre de certaines mesures importantes, notamment celles qui sont nécessaires pour améliorer le contrôle interne et conserver les ressources, peut accuser des retards.

Des préoccupations particulières ont été formulées dans les domaines suivants : contrats de services, approvisionnement national – réapprovisionnement en matériel, soutien matériel dans le cadre des déploiements opérationnels et sécurité (de l'information et du matériel).

Lors de vérifications de suivi, le BVG a mentionné le déroulement des améliorations ou des mesures prises à l'égard des questions soulevées. Le Ministère et le BVG font le nécessaire pour que l'on discute plus à l'avance de la faisabilité de la mise œuvre des recommandations et de la pertinence des plans d'action correspondants. Dans cette optique, les mesures nécessitant une attention immédiate comprennent :

- le peaufinage, par le CS Ex, du Système de gestion des recommandations des vérifications et des évaluations (SGRVE) afin d'améliorer l'analyse et les rapports de l'état d'avancement des plans d'action. Cela devrait permettre aux BPR de produire des mises à jour sur le Web;
- la validation, par le CS Ex, en fonction d'un échantillonnage, de l'état d'avancement déclaré des mesures prises, notamment celles déclarées comme étant terminées;
- la limitation, par le CS Ex, du nombre de recommandations clés et l'examen continu de la rentabilité de chacune.



## ANNEXE A – PERSPECTIVE DU CS EX SUR LE TABLEAU DES RISQUES DE GESTION DU MDN

