



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chair:
The Honourable DONALD H. OLIVER

Tuesday, November 22, 2005

Issue No. 31

Thirteenth meeting on:
Main Estimates 2005-06

Third (final) meeting on:
Supplementary Estimates (A) 2005-06

INCLUDING:
THE SEVENTEENTH REPORT OF
THE COMMITTEE
(Supplementary Estimates (A) 2005-2006)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président :
L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mardi 22 novembre 2005

Fascicule n° 31

Treizième réunion concernant :
Le Budget principal des dépenses 2005-2006

Troisième (dernière) réunion concernant :
Le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006

Y COMPRIS :
LE DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Biron Cools Cowan Downe Harb	* Kinsella (or Stratton) Mitchell Murray, P.C. Segal Smith, P.C. Stratton
--	---

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Biron is substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*November 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth is substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*November 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Harb is substituted for that of the Honourable Senator Austin, P.C. (*November 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Cowan is substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*November 22, 2005*).

The name of the Honourable Senator Smith, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*November 22, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président : L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.) Biron Cools Cowan Downe Harb	* Kinsella (ou Stratton) Mitchell Murray, C.P. Segal Smith, C.P. Stratton
--	---

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Biron est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 17 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 17 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Harb est substitué à celui de l'honorable sénateur Austin, C.P. (*le 17 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 22 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Smith, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 22 novembre 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 22, 2005
(47)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:35 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Cowan, Day, Harb, Mitchell, Murray, P.C., Oliver, Ringuette, Segal and Stratton (10).

In attendance: Odette Madore, Guy Beaumier and Alex Smith Research Officers, Library of Parliament; Tõnu Onu, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 14 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:*Treasury Board of Canada:*

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada;
John Morgan, Acting Assistant Comptroller General;
Roger Scott-Douglas, Executive Director, Strategic Policy.
The Chair made a statement.

Mr. St-Jean made a statement and, together with Mr. Morgan and Mr. Scott-Douglas, answered questions.

At 10:12 a.m., Senator Day took the Chair.

At 10:16 a.m., Senator Oliver resumed in the Chair.

At 11:17 a.m., the committee suspended.

At 11:21 a.m., the committee resumed in camera.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 1, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 30 of the proceedings of the committee.*)

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee met in camera to consider a draft report.

The Honourable Senator Harb moved that staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Ringuette moved that the draft report be adopted as the report of the committee on the Supplementary Estimates (A) 2005-2006.

The question being put on the motion, it was adopted.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 22 novembre 2005
(47)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Cowan, Day, Harb, Mitchell, Murray, C.P., Oliver, Ringuette, Segal et Stratton (10).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Odette Madore, Guy Beaumier et Alex Smith, attachés de recherche; et de la Direction des comités : Tõnu Onu, greffier de comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit son étude du Budget principal des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Conseil du Trésor du Canada :*

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada;
John Morgan, contrôleur général adjoint par intérim;
Roger Scott-Douglas, directeur exécutif, Politique stratégique.
Le président fait une déclaration.

M. St-Jean fait une déclaration puis, avec l'aide de MM. Morgan et Scott-Douglas, répond aux questions.

À 10 h 12, le sénateur Day prend place au fauteuil.

À 10 h 16, le sénateur Oliver reprend le fauteuil.

À 11 h 17, la séance est interrompue.

À 11 h 21, la séance reprend à huis clos.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 1^{er} novembre 2005, le comité poursuit son examen du Budget supplémentaire des dépenses (A) déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 30 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour étudier une ébauche de rapport.

L'honorable sénateur Harb propose que le personnel soit autorisé à rester.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Ringuette propose que l'ébauche de rapport soit adoptée à titre de rapport du comité sur le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006.

La question, mise aux voix, est adoptée.

It was agreed that the Chair present the report to the Senate today.

At 11:26 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu que le président dépose le rapport au Sénat aujourd'hui.

À 11 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, November 22, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Supplementary Estimates (A) 2005-2006, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 1, 2005, examined the said estimates and herewith presents its report.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 22 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 1^{er} novembre 2005, examiné ledit Budget et présente ici son rapport.

Respectueusement soumis,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 22, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: I would like to call this forty-seventh meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. I would like to remind honourable senators that this committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon the spending proposals identified in the estimates.

[*Translation*]

On Monday March 7, 2005, our committee was authorized to examine and report on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2006. This is the 13th meeting of the committee since March 9, 2005 devoted to the examination of the Main Estimates.

[*English*]

We have been examining government spending in the context of greater accountability and transparency. At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown are responsible and accountable to Parliament collectively, as part of cabinet, and individually, as minister in charge of a particular department. This convention arises out of the democratic principle that only elected officials, and not public servants who assist them, should be held accountable for the functioning of the government.

In our examination of these issues, we have heard from a number of former senior public servants and academics including James Mitchell, Arthur Kroeger, as well as Ned Franks, Peter Aucoin, Sharon Sutherland, Jonathan Malloy, Paul Thomas and David Good.

To continue with this particular study we are pleased to welcome today officials from the Treasury Board: Mr. Charles-Antoine St-Jean, the Comptroller General of Canada; Mr. John Morgan, the acting assistant Comptroller General; and Mr. Roger Scott-Douglas, the Executive Director of Strategic Policy.

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada, Treasury Board of Canada: Honourable senators, thank you for inviting me here today. Before taking your questions, I would like to make some general remarks on the subject of deputy ministers' responsibility for financial management. This subject has been the focus of various studies, the most recent being a review of the responsibilities and accountabilities of ministries and senior

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 22 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier le Budget principal des dépenses qui a été déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Le **sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : La quarante-septième réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales est ouverte. J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que le domaine d'intérêt du comité est l'examen des dépenses gouvernementales, soit directement dans le Budget principal des dépenses, soit indirectement par le biais des projets de loi portant pouvoir d'emprunt ou se rapportant aux dépenses prévues dans le budget.

[*Français*]

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. Il s'agit, depuis le 9 mars 2005, de notre 13^e réunion consacrée à l'étude du Budget principal des dépenses.

[*Traduction*]

Nous examinons les dépenses gouvernementales dans le contexte d'une amélioration de la reddition de comptes et de la transparence. La convention constitutionnelle sur la responsabilité ministérielle et sa mise en pratique sont au cœur du système parlementaire canadien. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement collectivement, en tant que membres du Cabinet, et individuellement, en tant que ministres ayant la charge de ministères. Cette convention découle du principe démocratique voulant que seuls les représentants élus, et non les fonctionnaires qui les aident, devraient être responsables du fonctionnement du gouvernement.

Pour nous aider à étudier ces questions, nous avons eu le plaisir d'accueillir un grand nombre de hauts fonctionnaires et d'universitaires, dont James Mitchell, Arthur Kroeger, ainsi que Ned Franks, Peter Aucoin, Sharon Sutherland, Jonathan Malloy, Paul Thomas et David Good.

Pour continuer cette étude particulière, nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui des fonctionnaires du Conseil du Trésor : M. Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada; M. John Morgan, contrôleur général adjoint par intérim; et M. Roger Scott-Douglas, directeur exécutif, Politique stratégique.

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada, Conseil du Trésor du Canada : Honorables sénateurs, merci de m'avoir invité à vous rencontrer ici aujourd'hui. Avant de répondre à vos questions, j'aimerais faire quelques observations générales au sujet des responsabilités des sous-ministres en matière de gestion financière. Cette question a fait l'objet de plusieurs études, dont la plus récente est l'Examen des responsabilités et des

officials. The recommendation from this report has been incorporated in the government's management improvement agenda.

I know that the President of the Treasury Board spoke to you about the agenda last week and I would like to recap a few of the highlights he touched upon.

[*Translation*]

The measures being taken to enhance Parliament's ability to hold the government to account and to provide better, more timely information to parliamentarians are an important part of the management improvement agenda. This will include, for example, more timely Public Accounts.

A range of measures will support ministers in providing leadership on the direction and overall management of their organization. These include receiving detailed assurances that management control systems are in place, and regular accountability sessions with their deputy ministers on significant management issues, such as internal audit reports, Management Accountability Framework assessments and Departmental Performance Reports. Ministers will be expected to attend more parliamentary committee meetings with their deputies present to explain and account for management performance.

To bolster oversight, Treasury Board will call upon ministers and their deputy ministers more frequently to report on strategic management and spending plans, performance and key management challenges in their departments. To reinforce the management responsibilities of deputy ministers, the Financial Administration Act will be amended to give them more explicit statutory authority for day-to-day management matters under the minister, including signing the accounts of the organization. This is a more robust process that will make clear who is responsible for what and mark a significant advance on current practices.

I would like to take the next few minutes to talk about three of my office's initiatives, and how they will support deputy ministers in fulfilling their responsibilities for financial management.

[*English*]

We have policies with renewal initiatives. I will speak first to our work to streamline and refocus Treasury Board's suite of management policies to bring increased clarity to the responsibilities of deputy ministers.

The management accountability framework will be used as a comprehensive means of assessing management capacity within departments and across government. The driver of management improvement is not more rules but it is the right rules backed up with better information about management performance and

responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires. Les recommandations formulées dans ce rapport ont été intégrées au programme d'amélioration de la gestion du gouvernement.

Je sais que le président du Conseil du Trésor vous a parlé de ce programme la semaine dernière et j'aimerais revenir sur quelques-uns des éléments qu'il a abordés.

[*Français*]

Les mesures que l'on adopte en vue d'améliorer la capacité du Parlement de demander au gouvernement de rendre compte de ses résultats et de fournir aux parlementaires une meilleure information en temps opportun constituent des éléments importants du programme d'amélioration de la gestion. Cela comprend notamment la présentation en temps opportun des comptes publics.

Diverses mesures aideront les ministres à exercer un leadership au chapitre de l'orientation et de la gestion générale de leur organisation. Les ministres obtiendront notamment l'assurance que des systèmes de contrôle de gestion sont prévus et que des séances périodiques sur la responsabilisation seront organisées avec leur sous-ministre pour discuter des questions importantes en matière de gestion comme les rapports de vérification interne, les évaluations du cadre de responsabilisation de gestion et les rapports ministériels sur le rendement. On s'attendra à ce que les ministres, accompagnés de leur sous-ministre, prennent part à davantage de réunions de comités parlementaires pour fournir des explications et rendre compte des résultats des activités de gestion.

Pour assurer la surveillance, les ministres et leur sous-ministre seront tenus par le Conseil du Trésor de rendre compte plus souvent de leur plan stratégique en matière de gestion et de dépenses, de leurs résultats et des principaux défis ayant trait à la gestion de leur ministère. Afin de renforcer les responsabilités des sous-ministres en matière de gestion, la Loi sur la gestion des finances publiques sera modifiée pour préciser l'autorité juridique dont ils disposent dans la gestion des affaires courantes sous la gouverne du ministre, ce qui comprend la signature des comptes de l'organisation. Il s'agit d'un processus plus rigoureux qui indiquera clairement l'imputabilité de chacun et constituera un net progrès par rapport à la pratique établie.

J'aimerais prendre quelques minutes pour évoquer trois initiatives prises par mon bureau et la manière dont elles aideront les sous-ministres à assumer leurs responsabilités en matière de gestion financière.

[*Traduction*]

Nous avons des initiatives de renouvellement des politiques. Je vais commencer par parler de mesures que nous prenons pour simplifier et recentrer l'ensemble des politiques de gestion du Conseil du Trésor afin de préciser les responsabilités des sous-ministres.

Un cadre de responsabilisation de gestion servira de mécanisme plutôt global d'évaluation de la capacité de gestion au sein des ministères et dans l'ensemble du gouvernement. L'amélioration de la gestion ne repose pas sur l'ajout de nouvelles règles. Mais les règles doivent être judicieuses, en plus d'être fondées sur une

stronger governance. As part of this project my office is responsible for developing the financial management policy framework and revising the financial policy suite. We are looking at significant changes. For example, the new policy framework will provide an enhanced structure to the suite of financial policy instruments. It will not only clarify the responsibility of the key stakeholders including deputy ministers, the Comptroller General of Canada, Treasury Board Secretariat and the departmental chief financial officer but also the responsibility of managers and financial officers. We will reduce the number of policies. We do not want to create more rules but we do want better rules that are simple, clear and consistent.

It is expected that the framework will be based on five core financial management policies that will be supported by directives and standards. The framework will provide further guidance and direction in specific areas of financial management.

[Translation]

The five core financial management policies are the backbone of the Chief Financial Officer model which we have developed for the position of departmental comptroller. CFOs will have a vital role to play in strengthening financial management. They will act as objective, strategic advisors to deputy heads, providing them with strong assurance of due diligence, financial management integrity and effective financial controls.

They will be responsible for reviewing and signing off on new departmental spending proposals and initiatives with financial impacts. Sign-off is a written attestation by the CFO and recommendation to the deputy on all financial, risk and performance aspects of the proposal. The CFO will recommend to the deputy whether or not to proceed with the initiative in question. The deputy is then fully accountable for any subsequent decision with respect to the sign-off recommendation.

In summary, the CFO model will support the deputy in his or her financial responsibilities by ensuring the integrity, relevance and reliability of financial management information, controls, analysis and advice.

[English]

The third element is the policy on the internal audit, which involves strengthening financial management by the transformative new policy. The main objectives of this new policy include strengthening and professionalizing the function; adopting a comprehensive government-wide approach to the planning and conducting of internal audits; enhancing the oversight, monitoring and reporting role of internal audit; and increasing the independence of internal audits across government.

gouvernance plus solide et sur une meilleure information au sujet du rendement de gestion. Dans le cadre de ce projet, mon bureau est responsable de l'élaboration du cadre de la politique de gestion financière et de la révision de l'ensemble des politiques financières. Nous souhaitons apporter des changements importants. Ainsi, le nouveau cadre de la politique offrira une meilleure structure pour l'ensemble des instruments de la politique de gestion financière. Il permettra non seulement de préciser les responsabilités des principaux intervenants, y compris les sous-ministres, le contrôleur général, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les dirigeants principaux des finances des ministères, mais il précisera également les responsabilités des gestionnaires et des agents financiers. Nous réduirons le nombre de politiques. Nous ne voulons pas imposer davantage de règles, nous voulons de meilleures règles, des règles simples, claires et uniformes.

Nous prévoyons que le cadre sera fondé sur cinq politiques de base sur la gestion financière. Ces politiques seront appuyées par des directives et des normes qui offriront davantage de conseils et d'orientation sur des secteurs précis de la gestion financière.

[Français]

Les cinq politiques de base sur la gestion financière sont les éléments essentiels du modèle du dirigeant principal des finances que nous avons mis au point pour le poste de contrôleur ministériel. Les dirigeants principaux des finances joueront un rôle crucial pour le renforcement de la gestion financière. Ils joueront le rôle de conseiller stratégique objectif auprès des administrateurs généraux, auxquels ils donneront l'assurance qu'on a fait preuve de diligence raisonnable, que la gestion financière est intègre et que les mécanismes de contrôle financier sont efficaces.

Ils seront chargés d'examiner et d'approuver de nouvelles propositions et initiatives de dépenses des ministères qui ont des répercussions financières. L'autorisation par signature est une attestation et une recommandation écrite du dirigeant principal des finances à l'administrateur général en ce qui concerne tous les aspects financiers, les risques et les questions relatives au rendement dans le cadre de la proposition. Le dirigeant principal des finances recommandera à l'administrateur général de procéder ou non à l'initiative en question. L'administrateur est ensuite entièrement responsable des décisions ultérieures qui concernent la recommandation autorisée par la signature.

Bref, le modèle du CFO aidera le sous-ministre dans ses responsabilités en matière de finances en assurant l'intégrité, la pertinence et la fiabilité de l'information, des contrôles, des analyses et des conseils de gestion financière.

[Traduction]

Le troisième élément est la politique de vérification interne, qui fait intervenir un renforcement de la gestion financière par une nouvelle politique transformatrice. Voici les principaux objectifs de la politique : renforcer la fonction et accroître son professionnalisme, adopter une approche pangouvernementale exhaustive en matière de planification et d'exécution de la vérification interne; intensifier le rôle de surveillance, de contrôle et d'établissement de rapports sur la vérification

For example, the chief audit executives will be independent from line operation. Once the policy is fully implemented, all audit committees will have a majority of members coming from outside the public service with the remainder coming from outside the department in question.

The policy sets a clear, integrated assignment of responsibility for internal audit activities between the heads of departments and agencies and the Comptroller General of Canada. With the implementation of the policy, we will be able to provide a greater level of assurance to ministers and deputy ministers.

[*Translation*]

That is a brief summary of three of our initiatives to strengthen financial management and support deputy ministers in their financial responsibilities.

I would be glad to discuss any of our other initiatives. However, at this time, I welcome your questions and comments.

[*English*]

The Chairman: Thank you for the excellent overview. Many professors, some who appeared before the committee, have said in numerous academic journals and magazines that the true test of whether it is possible to hold government accountable must rest on committees of Parliament. Today, the only thing you said about Parliament is that you want to have clearer and better information coming before the committees.

I would like to hear your recommendations to empower parliamentary committees of both Houses so that they can better hold government to account. You talked about the chief financial officers, audit committees and other internal elements that will take place. What about the legislative branch where there is a Commons Public Accounts Committee and a Senate National Finance Committee whose responsibility it is to look at estimates and government spending?

Mr. St-Jean: I spoke to how to reinforce financial management within government to ensure that deputy ministers and ministers are fully informed in respect of departmental controls and risks so that they are able to provide complete information to committees.

The constitutional model in terms of who should provide this information to parliamentary committees was proposed by the President of Treasury Board, Mr. Reg Alcock, when he appeared before this committee last week. The responsibility to provide full and complete information to committees would rest with the minister. We want to ensure that ministers and deputy ministers

interne; et accroître le caractère indépendant de la vérification interne dans l'ensemble de l'administration fédérale. Par exemple, les dirigeants de la vérification seront indépendants des activités opérationnelles. Par ailleurs, lorsque la politique sera entièrement appliquée, tous les comités de vérification seront composés en majorité de membres de l'extérieur de la fonction publique, les autres provenant de l'extérieur du ministère en question.

La politique énonce clairement et de façon intégrée les responsabilités à l'égard des activités de vérification interne réparties entre les chefs des ministères et organismes et le contrôleur général du Canada. Grâce à la mise en œuvre de la politique, nous serons en mesure d'offrir un niveau plus élevé d'assurance aux ministres et aux sous-ministres.

[*Français*]

Voilà donc un bref aperçu de trois de nos initiatives visant à renforcer la gestion financière et à appuyer les sous-ministres en ce qui concerne leurs responsabilités financières.

Je serais ravi de parler de nos autres initiatives, mais pour le moment je vous invite à poser des questions et faire part de vos commentaires.

[*Traduction*]

Le président : Merci de cet excellent survol. De nombreux professeurs d'universités, dont certains ont comparu devant le comité, ont dit dans de très nombreux articles de revues et de magazines que le véritable test pour savoir s'il est possible d'obliger le gouvernement à rendre des comptes doit reposer sur les comités parlementaires. Aujourd'hui, la seule chose que vous avez dite au sujet du Parlement, c'est que vous voulez que l'information présentée devant les comités soit plus claire et de meilleure qualité.

J'aimerais savoir quelles sont vos recommandations pour habiliter les comités parlementaires des deux chambres de manière qu'ils soient mieux en mesure d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. Vous avez parlé des dirigeants principaux des finances, des comités de vérifications et d'autres éléments internes. Qu'en est-il de l'organe législatif qui compte un comité des comptes publics de la Chambre des communes et un comité sénatorial des finances nationales dont la responsabilité est d'examiner les budgets et les dépenses du gouvernement?

M. St-Jean : J'ai parlé de la façon de renforcer la gestion financière au sein du gouvernement pour s'assurer que les sous-ministres et les ministres sont pleinement informés des contrôles et des risques au niveau ministériel de sorte qu'ils puissent fournir une information complète aux comités.

Le modèle constitutionnel visant à déterminer qui devrait fournir cette information aux comités parlementaires a été proposé par le président du Conseil du Trésor, M. Reg Alcock, lorsqu'il a comparu devant le présent comité la semaine dernière. La responsabilité de fournir une information complète aux comités incombe au ministre. Nous voulons nous assurer que

are fully knowledgeable and appropriately informed when they present to committees.

The Chairman: What do you recommend to strengthen the role of parliamentary committees to hold government to account?

Mr. St-Jean: Perhaps my colleague, Mr. Scott-Douglas, could respond to that question.

Roger Scott-Douglas, Executive Director, Strategic Policy, Treasury Board of Canada: In the recently tabled action plan for improving public sector management, the government set out a range of measures that would strengthen Parliament's capacity to hold the government to account. It begins by acknowledging that Parliament, both House committees and Senate committees, talked about the importance of strengthening their capacity to do that through enhanced research capabilities and professional support for the questions and volumes of material presented. The government has indicated that it would support parliamentary committees that wish to do that.

In addition, the government has made it clear that it has an obligation to improve the quality of information put before parliamentary committees. It has indicated a number of measures that it wishes to explore. In the first instance, there will be whole-of-government reporting on the state of management and, in particular, on the state of HR management beginning in 2006.

The government is seeking better ways to reflect in the Main Estimates the numbers that are included in the budget of that year. In that way, when documents are put before Parliament, they will be as up-to-date and current as possible. Committees will be examining figures that are in play at the time, as it were.

In the area of public accounts, there has been a commitment to try to bring before the House an accounting of government spending in a more timely fashion. Mr. St-Jean will be doing that. There will be an effort to bring the power of technology to many reports to ensure better access to the numbers. Statutorily, more than 1,000 reports come before Parliament each year. Developing better access to the data and the information included in it to identify trends and to sort through that material will be of great help.

As Mr. St-Jean mentioned, the appearance of ministers before parliamentary committees, including this committee, would allow Parliament better access. You can get at some of these key issues and ask ministers to account for the performance of their departments — management performance, in particular. They will be accompanied by their deputies more frequently before committees.

The Chairman: Deputies and chief financial officers, I would think.

les ministres et les sous-ministres ont une connaissance approfondie et qu'ils sont informés de manière appropriée lorsqu'ils comparaissent devant les comités.

Le président : Que recommandez-vous pour renforcer le rôle des comités parlementaires pour obliger le gouvernement à rendre des comptes?

M. St-Jean : Peut-être que mon collègue, M. Scott-Douglas, pourrait répondre à cette question.

Roger Scott-Douglas, directeur exécutif, Politique stratégique, Conseil du Trésor du Canada : Dans le plan d'action déposé récemment pour l'amélioration de la gestion du secteur public, le gouvernement a établi une variété de mesures destinées à renforcer la capacité du Parlement à exiger des comptes du gouvernement. Le plan commence par reconnaître que le Parlement, les comités de la Chambre et ceux du Sénat ont traité de l'importance de renforcer leur capacité à le faire par le biais d'une capacité de recherche et d'un appui professionnel accrues pour les questions et l'abondance de matière présentées. Le gouvernement a indiqué son intention d'appuyer les comités parlementaires qui désirent le faire.

De plus, le gouvernement a clairement indiqué qu'il avait l'obligation d'améliorer la qualité de l'information qui est présentée aux comités parlementaires. Il a énoncé un certain nombre de mesures qu'il désire explorer. En premier lieu, il y aura la publication d'un rapport pangouvernemental sur l'état de la gestion et, en particulier, sur l'état de la gestion des ressources humaines à partir de 2006.

Le gouvernement est à la recherche de meilleures façons de refléter dans le Budget principal des dépenses les sommes qui sont incluses dans le budget de cette année-là. De cette façon, lorsque les documents seront déposés devant le Parlement, ils seront aussi actuels et à jour que possible. Les comités examineront des chiffres qui sont actuels au moment de l'étude.

Dans le secteur des comptes publics, il y a eu un engagement pour essayer de produire devant la Chambre une comptabilité des dépenses gouvernementales en temps plus opportun. M. St-Jean s'occupera de cette question. On s'efforcera de mettre à profit la puissance de la technologie dans de nombreux rapports pour assurer un meilleur accès aux chiffres. En vertu de la loi, plus de 1 000 rapports sont déposés devant le Parlement chaque année. Il sera très utile de trouver une façon d'avoir un meilleur accès à ces données et à l'information qui se cache dans ces dernières pour dégager les tendances et trier cette matière.

Comme l'a indiqué M. St-Jean, la comparution des ministres devant les comités parlementaires, y compris devant le présent comité, donnera au Parlement un meilleur accès. Vous pouvez creuser certaines de ces questions clés et demander aux ministres de rendre des comptes sur le rendement de leurs ministères — le rendement en gestion, en particulier. Ils seront plus souvent accompagnés de leurs sous-ministres devant les comités.

Le président : Sous-ministres et dirigeants principaux des finances, j'imagine.

Senator Stratton: To bring this to practical reality, let us look at a case that has bothered this committee for several years. Please tell this committee and the public how these new rules would control the government spending on the gun registry. Use that as a specific example. How would you prevent the cost overruns on the gun registry?

Remember, we had the minister here year after year. We had the Treasury Board officials here year after year; and every year, it was just a little bit more and a little bit more. It was not until it hit \$1 billion and the media got hold of it that it hit the fan.

How are these new rules going to prevent that from reoccurring?

Mr. St-Jean: I took my position about a year and a half ago, so I do not know all the details of the genesis of that file. However, we have studied many cases to learn how we can improve the financial management program.

One of the aspects of it was more independence within the department for the challenge function of program design. I have had many discussions with deputy ministers, ministers and senior financial officers in terms of how we would see the role of the chief financial officers in departments. It would be to challenge not the policy itself but the design of the management framework around those programs to ensure that we do have the proper mechanisms and that we do not have programs that are leaking in their design. We are introducing a much more rigorous and vigorous challenge function within the department by the chief financial officer.

We are also introducing the independent audit executive. This person, independent from operations, will look into the internal controls over programs. We are also introducing the independent audit committee that will oversee the work of the chief financial officer. It will provide rigorous advice to deputy ministers to ensure that when design flaws cause leakages in programs or where the measurement or the strategy around some programs is not clear, they are brought to their attention and reported.

The chief audit executive and the chief financial officer report to the deputy minister but they also have a relationship with the audit committee, which is independent. They also have a reporting relationship with the Comptroller General. When there are issues, we know them early; we focus on them when we can still deal with them. These are some of the elements that will help to strengthen the management of those programs.

Le sénateur Stratton : Pour ramener toute cette question à une dimension pratique, examinons une situation qui préoccupe le comité depuis plusieurs années. S'il vous plaît, veuillez dire au comité et au public comment ces nouvelles règles permettront d'assurer un contrôle des dépenses du gouvernement dans la question du registre des armes à feu. Utilisez cette question comme un exemple spécifique. Comment empêcheriez-vous les dépassements de coûts dans le cas du registre des armes à feu?

Rappelez-vous que nous avons convoqué le ministre année après année. Nous avons convoqué ici les fonctionnaires du Conseil du Trésor année après année; et chaque année, c'était juste un petit peu plus. Ce n'est que lorsque la facture a atteint le milliard de dollars et que les médias se sont emparés de l'histoire que l'affaire a éclaté au grand jour.

Comment ces nouvelles règles vont-elles empêcher une répétition de choses comme celle-là?

M. St-Jean : Je suis entré en fonction il y a environ un an et demi et je ne connais pas tous les détails de la genèse de ce dossier. Cependant, nous avons étudié de nombreux cas pour voir comment nous pourrions améliorer le programme de gestion financière.

Un des aspects de cette question était une indépendance plus grande au sein du ministère pour la fonction de remise en question de la conception des programmes. J'ai eu de nombreuses discussions avec les sous-ministres, les ministres et les hauts fonctionnaires financiers sur la façon de voir le rôle des dirigeants principaux des finances des ministères. Il s'agirait de remettre en question non pas la politique elle-même, mais la conception du cadre de gestion entourant ces programmes pour s'assurer que nous avons des mécanismes appropriés et que nous n'avons pas de programmes comportant des lacunes de conception entraînant des pertes. Nous introduisons une fonction de remise en question beaucoup plus rigoureuse et vigoureuse au sein du ministère avec l'avènement du dirigeant principal des finances.

Nous apportons également la notion de dirigeant de la vérification indépendant. Cette personne, indépendante des activités opérationnelles, examinera les mesures de contrôle interne sur les programmes. Nous apportons également la notion de comité de vérification indépendant qui surveillera le travail du dirigeant principal des finances. Il assurera un conseil rigoureux auprès des sous-ministres pour s'assurer que lorsque des erreurs de conception entraînent des pertes dans les programmes ou lorsque la mesure ou la stratégie entourant certains programmes n'est pas claire, que ces questions sont portées à leur attention et signalées.

Le dirigeant de la vérification et le dirigeant principal des finances relèvent du sous-ministre, mais ils ont également un lien avec le comité de vérification, qui est indépendant. Ils ont également un lien hiérarchique avec le contrôleur général. Lorsqu'il y a des problèmes, nous le savons rapidement; nous pouvons nous concentrer sur ces derniers à un moment où nous pouvons encore les régler. Voilà quelques-uns des éléments qui aideront à renforcer la gestion de ces programmes.

Senator Stratton: That is clear and understandable. When you have a program that is starting to get into trouble, you have these challenges and controls. The independent audit committee reports to the deputy minister, who then reports to the minister, saying that things are going astray, things are in trouble, and so on. However, the minister still has the right, as a minister over policy, to make the determination whether or not to proceed despite the reporting. What do you do then?

Mr. St-Jean: You must recognize the primacy of the policy decision. What concerns me is the reporting.

Senator Stratton: While in London we saw a process in which if there is a difference of opinion in the reporting of a problem in a technical, financial or legal way, the minister can still override your opinion in a policy way. How do you manage that? Do you write a letter to someone? Do you just let it go and the minister accepts the responsibility? What happens? That is not clear.

Mr. Scott-Douglas: You have identified a very important part of the accountability process. The government has identified a clearer way of determining who is responsible for which decision and has articulated that in the paper it put before Parliament. It says the minister is responsible for all that happens within the department and is accountable to Parliament for those matters.

In a matter of interpretation of the implication or application of a Treasury Board policy or directive under the Financial Administration Act, in a case where the minister chooses not to follow the advice of his or her deputy minister, in the first instance, that would be discussed with the secretary of the Treasury Board — that is, the secretary to the management board of government, the responsibility centre for determining management policy for the government. That is the first issue. They would try to resolve it at that level and clarify what is entailed and the consequences of those policies, and so on.

Should the minister nevertheless wish to proceed, he or she would then, in conformity with the principle of collective responsibility, go before his or her colleagues at the Treasury Board and explain why he or she wished to do something that was against the advice of the deputy minister. The Treasury Board would then have an opportunity to declare its interpretation of the appropriate policy. That decision would be tabled with the Auditor General.

Senator Stratton: It would then be public through the Auditor General.

Mr. Scott-Douglas: It would be shared with the Auditor General. It would be shared with the Auditor General but, because it is a matter of cabinet confidence, it would be shared with the Auditor General as a decision of Treasury Board.

Le sénateur Stratton : Cela est clair et compréhensible. Lorsque vous avez un programme qui commence à éprouver des difficultés, vous avez ces remises en question et ces mesures de contrôle. Le comité de vérification indépendant fait rapport au sous-ministre, qui fait ensuite rapport au ministre, pour lui dire que certaines choses échappent à tout contrôle, qu'il y a des difficultés, et ainsi de suite. Toutefois, le ministre a toujours le droit, en tant que ministre responsable de la politique, de décider d'aller de l'avant ou non malgré les rapports qui lui sont présentés. Que faites-vous alors?

M. St-Jean : Vous devez reconnaître la primauté de la décision en matière de politique. Ce qui me préoccupe, c'est la déclaration.

Le sénateur Stratton : Lorsque nous étions à Londres, nous avons vu un processus dans lequel, s'il y a une différence d'opinion dans la déclaration d'un problème, d'une manière technique, financière ou légale, l'opinion du ministre peut toujours prévaloir sur la vôtre dans un sens politique. Comment gérez-vous cette situation? Est-ce que vous écrivez une lettre à quelqu'un? Lancez-vous tout simplement la serviette et le ministre accepte la responsabilité? Qu'arrive-t-il? Cela n'est pas clair.

M. Scott-Douglas : Vous avez mis le doigt sur un élément très important du processus de reddition de comptes. Le gouvernement a proposé une manière plus claire de déterminer qui est responsable de quelle décision et il a présenté tout cela dans le document qu'il a déposé au Parlement. On peut y lire que le ministre est responsable de tout ce qui arrive dans le ministère et qu'il doit rendre des comptes au Parlement sur ces questions.

À titre d'interprétation de l'implication ou de l'application d'une politique ou d'une directive du Conseil du Trésor en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, dans un cas où le ministre déciderait de ne pas suivre le conseil de son sous-ministre, en premier lieu, cette question serait discutée avec le secrétaire du Conseil du Trésor — c'est-à-dire, le secrétaire du conseil de gestion du gouvernement, le centre de responsabilité chargé de définir la politique de gestion du gouvernement. C'est la première question. Ces gens essaieraient de résoudre le problème à ce niveau et de déterminer quelles sont les répercussions et les conséquences de ces politiques, et ainsi de suite.

Si le ministre décide néanmoins d'aller de l'avant, il devrait alors, conformément aux principes de la responsabilité collective, se présenter devant ses collègues du Conseil du Trésor et expliquer pourquoi il désire faire quelque chose qui va à l'encontre du conseil de son sous-ministre. Le Conseil du Trésor aurait alors l'occasion de donner son interprétation de la politique appropriée. Cette décision serait communiquée au vérificateur général.

Le sénateur Stratton : La question serait alors rendue publique par l'intermédiaire du vérificateur général.

M. Scott-Douglas : Elle serait partagée avec le vérificateur général. Elle serait partagée avec le vérificateur général, mais à cause du secret du Cabinet, elle serait partagée avec le vérificateur général en tant que décision du Conseil du Trésor.

Senator Stratton: If they decide to control things, this could continue. In other words, another gun registry potential is still there. That would appear to be the case.

Mr. Scott-Douglas: There would be a full discussion of the issue among ministers responsible for the Treasury Board policies.

Mr. St-Jean: A key factor is timely disclosure. When I referred earlier to the challenge functions, the audit function, and the audit committee, we also have the departmental public performance report. As we see in the private sector, audit committees review and see all external publications. One of the roles and responsibilities of the audit committee will be to review the DPR and RPP to ensure there are no errors or omissions. If there are some major deviations in a program, that should be disclosed in the DPR.

In one U.K. model, they disclose when they have problems. The DPR should also be a place where they would disclose any major issues. The audit committee's role will be to ensure there are no errors or omissions so the committee is provided with fair and full disclosure on the state of the controls on the various programs. That mechanism ensures that the committee and Parliament will have the full and fair disclosure on a timely basis.

Senator Stratton: So, it becomes public.

Mr. St-Jean: The DPR is very public.

Senator Stratton: My concern is retroactivity.

Senator Segal: It is disclosed after the fact.

Mr. St-Jean: It is disclosed once a year, not every three or four years. The audit company ensures that they are complete at that time.

Senator Segal: Further to the Comptroller General's statements this morning, I want to pursue the issue of apprehensive control. I do not view the Comptroller General of Canada as a retroactive officer of the Crown. The meeting at Runnymede between the King and the nobles was not about the right to comment after the fact; it was about the right to control expenditures and taxation by the King without regard to the views of others.

The basis of parliamentary control, through no fault of our guests this morning, was largely ceded by all political parties in the 1970s when they took the position that estimates not approved by a committee are deemed to be forwarded up to the House. That is when that measure was lost, and it is not the fault of anyone around this table.

I have three specific questions for you. I ask you to reflect not from the official roles you discharge on behalf of Her Majesty but also as fellow taxpayers and citizens.

Le sénateur Stratton : S'ils décidaient de contrôler les choses, cela pourrait se répéter. En d'autres mots, il est possible qu'il y ait d'autres histoires comme celle du registre des armes à feu. Il semble que ce soit le cas.

M. Scott-Douglas : Il y aurait une discussion approfondie de la question entre les ministres responsables des politiques du Conseil du Trésor.

M. St-Jean : Un des facteurs clés, c'est la déclaration en temps opportun. Lorsque j'ai fait allusion plus tôt à la fonction de remise en question, à la fonction de vérification et au comité de vérification, nous avons également le rapport ministériel sur le rendement. Comme nous le voyons dans le secteur privé, les comités de vérification examinent et voient toutes les publications externes. Un des rôles et responsabilités des comités de vérification sera d'examiner le RMR et le RPP pour s'assurer qu'il n'y a pas d'erreurs ni d'omissions. S'il y a des écarts majeurs dans un programme, cela devrait être divulgué dans le RMR.

Dans un modèle de Grande-Bretagne, il y a déclaration lorsqu'il y a des problèmes. Le RMR devrait également être un endroit où vous divulguez toute question importante. Le rôle du comité de vérification sera de s'assurer qu'il n'y a pas d'erreurs ni d'omissions de sorte que le comité se voit présenter une déclaration juste et complète de l'état des contrôles sur les divers programmes. Ce mécanisme vise à garantir que le comité et le Parlement jouissent d'une déclaration complète et juste en temps opportun.

Le sénateur Stratton : Alors, la question devient publique.

M. St-Jean : Le RMR est très public.

Le sénateur Stratton : Mon inquiétude, c'est la rétroactivité.

Le sénateur Segal : La déclaration se fait après le fait.

M. St-Jean : Il y a déclaration une fois par année et non pas tous les trois ou quatre ans. Le comité de vérification s'assure que la déclaration est complète à ce moment-là.

Le sénateur Segal : Pour donner suite aux affirmations du contrôleur général ce matin, je veux parler de la question du contrôle prospectif. Je ne vois pas le contrôleur général du Canada comme un fonctionnaire de la Couronne rétroactif. La réunion de Runnymede entre le roi et les nobles ne portait pas sur le droit de faire des commentaires après le fait; c'était au sujet du droit de contrôler les dépenses et les taxes du roi sans égard à l'opinion des autres.

Sans qu'il en soit de la faute de nos invités de ce matin, le fondement du contrôle parlementaire a été cédé en grande partie par tous les partis politiques dans les années 70 lorsqu'ils ont adopté la position que les budgets non approuvés par un comité étaient réputés renvoyés à la Chambre. C'est là que cette mesure de contrôle a été perdue et ce n'est la faute de personne autour de cette table.

J'ai trois questions précises pour vous. Je vous demande de répondre non pas seulement en fonction du rôle officiel que vous jouez au nom de Sa Majesté, mais également à titre de concitoyen et de contribuable.

You talk about the role of the audit committees, which are being envisaged as having a majority of outsiders, which strikes me as a very constructive reform. I understand that the present draft policy calls for an annual assessment.

Is it your view that everyone's ability, including your own and Parliament's, to understand the context and to act precipitously as necessary would be enhanced if those audit committees could report quarterly as in the private sector?

Often in the private sector, the amounts of money involved would pale by comparison to single line items in many budgetary operations.

Second, the Comptroller General used the expression "better information about management performance." How timely can that be if it is, at best under the present plan, a year late? Of course, as things really work, it is usually 18 months late due to when the reports about the last fiscal year actually come out. That tends to force this committee, the Public Accounts Committee in the other place, and the entire mindset in this city to be about making retroactive judgments about what public servants and ministers thought might have been appropriate 18 months ago rather than the notion of acting precipitously and constructively based on good information to stop excess from happening.

I do not impute anything around excess other than that on occasion it transpires. The compassionate leave program, for very solid and understandable reasons, had an administrative cost overrun substantially higher than the actual output of cash to deserving recipients, through the fault of no one in particular.

It strikes me that the system did not seem to have the capacity to reach in and stop it before it got worse, as would be the case in any private sector operation. Your colleagues last week about whether they could act precipitously to stop an expenditure that clearly was not doing what it should, they said that they could call a meeting, do a report and gather people together, but that they did not have the ability to just turn the tap off because officials and taxpayers are troubled about the trend.

My final question relates to the internal audit function. In the private sector, which is not necessarily the standard we should follow here, internal audit structure post-Enron has to have an independent reporting relationship to the independent audit committee, all of whom now have to be independent and not in any way related to the day-to-day operation of the company.

They have the burden, which you correctly underline, to disclose materiality. An internal auditor will say that, having found an operation in one of our branches, which was

Vous parlez du rôle des comités de vérification qui seraient constitués d'une majorité de gens de l'extérieur, ce qui me frappe comme étant une réforme très constructive. Je crois comprendre que l'ébauche de politique actuelle exige une évaluation annuelle.

Êtes-vous d'accord pour dire que la capacité de tout le monde, y compris la vôtre et celle du Parlement, de comprendre le contexte et d'agir avec célérité au besoin serait accrue si ces comités de vérification faisaient rapport sur une base trimestrielle comme dans le secteur privé?

Souvent, les sommes d'argent en cause dans le secteur privé paraîtraient bien pâles à côté de certains postes budgétaires uniques dans de nombreuses activités budgétaires.

Deuxièmement, le contrôleur général a utilisé l'expression « meilleure information au sujet du rendement de gestion ». Comment cela peut-il être en temps opportun si, au mieux, en vertu du plan actuel, cette information est décalée d'un an? Évidemment, de la façon dont les choses fonctionnent réellement, le décalage est habituellement de 18 mois à cause du moment où paraissent les rapports portant sur le dernier exercice financier. Cette situation force le présent comité et le comité des comptes publics à l'autre endroit, et la mentalité de toute cette ville, à porter des jugements rétroactifs sur ce que les fonctionnaires et les ministres pensaient être appropriés 18 mois plus tôt, plutôt que l'idée d'agir rapidement et de manière constructive à partir d'une bonne information pour empêcher que des excès se produisent.

Je n'impute rien d'autre à la notion d'excès que le fait qu'à l'occasion l'excès transpire. Les coûts d'administration du programme de congé de compassion, pour des raisons très sensées et compréhensibles, présentait un dépassement substantiellement plus élevées que la somme d'argent réellement distribuée aux personnes visées, sans qu'il en soit de la faute de personne.

Ce qui me frappe, c'est que le système ne semblait pas avoir la capacité d'intervenir et de stopper les choses avant que la situation s'aggrave, comme on l'aurait fait dans le cas de n'importe quelle activité du secteur privé. La semaine dernière, vos collègues, à la question de savoir s'ils pouvaient agir rapidement pour stopper une dépense qui, de toute évidence, ne donnait pas les résultats escomptés, ont répondu qu'ils pouvaient convoquer une réunion, faire un rapport et réunir les gens ensemble, mais qu'ils n'avaient pas la capacité de fermer le robinet simplement parce que des responsables et des contribuables s'inquiétaient de la tendance.

Ma dernière question concerne la fonction de vérification interne. Dans le secteur privé, qui constitue nécessairement la norme que nous devrions suivre ici, la structure de vérification interne dans l'après-Enron doit avoir une relation de déclaration indépendante du comité de vérification indépendant, qui doivent tous maintenant être indépendants et n'avoir aucun lien avec les activités quotidiennes de l'entreprise.

Ils ont le devoir, que vous avez correctement souligné, de déclarer l'importance relative. Un vérificateur interne dira qu'ayant trouvé dans une de nos directions générales une

inappropriate, or malfeasant or, most likely, without adequate controls and reporting, they have stopped that operation until a new mechanism is put into place.

It is my sense that that capacity to act before the jar is emptied is not as precise as many would like it to be, I am sure, within the public service itself.

Mr. St-Jean: Private sector audit committees meet up to 12 times a year, although they do not necessarily report at each meeting.

Quarterly financial statements are public and are reviewed by the audit committee for material errors and omissions during the year and at the end of the year, there is an audited statement. Undoubtedly, we will want to put that discipline in place in order to have much more frequent reporting. We are still trying to get audited financial statements for departments. I have a three-year plan to put that in place for the 23 largest departments, which account for 93 per cent of the spending of government.

Senator Segal: You have no real or theoretical opposition to those audit committees reporting publicly every quarter if there was a way for that to happen.

Mr. St-Jean: I do not have an objection, the sooner the better. We should have some type of Management Discussion and Analysis report on a quarterly basis. However, it will take a bit of time to get there.

In terms of better information on a timelier basis and not being retroactive, our proposed design for chief financial officers in departments is exactly what you have stated. It is to have a rigorous challenge at the time the operation comes in so that when we see problems, we can turn the tap on. There are some hard challenges that are independent from programs. We are slowly bringing this model into place to have much more independence of the financial management functions so that when a program goes astray or an unforeseen risk arises, it is the role of the CFO to challenge. If they cannot get the attention of the DM and the audit committee, then they have to come to the Comptroller General so that we can provide advice and support to that CFO on a timely basis.

The reporting is done many months later, but we want the inner workings of the department to be vigorous, rigorous, and independent from the program. That is what we are working toward at this time.

With regard to the internal audit, I appreciate that our model is at variance with what we see in public companies in the private sector. We do not have boards for departments; in the private sectors, public companies have boards. We are trying to find where these audit committees would be better positioned. We designed a system of people from the outside who will be eminent

activité qui est inappropriée, ou qui pêche par commission ou, fort probablement, qui n'a pas de contrôle ni de déclaration appropriés, il a mis fin à l'opération jusqu'à ce qu'un nouveau mécanisme soit mis en place.

C'est mon point avis que cette capacité d'agir avant que le pot soit vide n'est pas aussi précise que bon nombre le souhaiteraient, j'en suis certain, même au sein de la fonction publique elle-même.

M. St-Jean : Les comités de vérification du secteur privé se réunissent jusqu'à 12 fois par année, bien qu'ils ne produisent pas nécessairement un rapport à chaque réunion.

Les états financiers trimestriels sont publics et sont examinés par le comité de vérification pour déceler les erreurs et les omissions importantes durant l'année et, à la fin de l'année, il y a un état financier vérifié. Il ne fait aucun doute que nous voudrions instaurer cette discipline de manière à avoir une déclaration beaucoup plus fréquente. Nous essayons encore d'obtenir des états financiers vérifiés pour les ministères. J'ai un plan de trois ans pour mettre cela en place pour les 23 ministères de plus grande taille, qui représentent 93 p. 100 des dépenses du gouvernement.

Le sénateur Segal : Vous n'avez pas d'objection réelle ou théorique à ces comités de vérification faisant rapport publiquement tous les trimestres s'il y avait une façon que cela puisse se faire.

M. St-Jean : Je n'ai pas d'objection, le plus tôt sera le mieux. Nous devrions avoir un rapport du genre « commentaire et analyse de la direction » sur une base trimestrielle. Toutefois, il faudra un certain temps avant d'en arriver là.

Pour ce qui est d'une meilleure information en temps plus opportun et de ne pas être rétroactif, notre concept proposé pour le dirigeant principal des finances dans les ministères, c'est exactement ce que vous avez affirmé. Le but est d'avoir une remise en question rigoureuse au moment où l'activité démarre de sorte que lorsque nous voyons des problèmes, nous pouvons ouvrir le robinet. Il y a certains défis difficiles qui sont indépendants des programmes. Nous mettons lentement ce modèle en place pour avoir des fonctions de gestion des finances beaucoup plus indépendantes de sorte que lorsqu'un programme s'égare ou qu'un risque non prévu survient, c'est le rôle du dirigeant principal des finances de remettre en question le programme. S'il ne peut obtenir l'attention du sous-ministre et du comité de vérification, alors il s'adresse au contrôleur général de sorte que nous puissions lui donner des conseils et du soutien en temps opportun.

La déclaration se fait de nombreux mois plus tard, mais nous voulons que les rouages internes du ministère soient vigoureux, rigoureux et indépendants du programme. C'est l'objectif sur lequel nous travaillons à l'heure actuelle.

En ce qui concerne la vérification interne, je sais que notre modèle diverge de celui que nous voyons dans le cas des sociétés ouvertes dans le secteur privé. Nous n'avons pas de conseil d'administration dans les ministères; dans le secteur privé, les sociétés ouvertes en ont un. Nous essayons de déterminer à quel endroit ces comités de vérification seraient les mieux placés. Nous

and reputable Canadians who know the business of the departments and can ask tough questions. They will provide hard advice to the deputy ministers.

One of the features of the management of those audit committees will be the terms of reference of those audit committee members and, as I have mentioned a number of times, those audit committee members will have a duty to consult and a duty to resign as part of their terms of reference.

When they see undue management risk, not policy risks but management risks, to the department, they will have a duty to make their best efforts to try to influence the deputy minister to change their course of action and reduce the level of risk and take a course of action that will address those risks. If for a different reason they cannot convince or influence the management to change course of action, then they will have a duty to consult with the Comptroller General or the secretary or the clerk to make sure the information is known so that we can change course of action.

After all this, if no one is moving, then they have a duty to resign publicly. External auditors now have a duty to resign publicly when they have a disagreement with their client. In this case, they will have to send a resignation letter to the deputy minister, to the Comptroller General and probably to the clerk so it will be known there were some disagreements. That does not mean to say there could not be legitimate differences of point of view. Those will happen. It does not mean to say that if somebody resigns, they are always right. However, it will not be done quietly.

That is the protocol that will strengthen the reporting and the control. It is not perfect, but it is better.

Senator Harb: Thank you for your excellent work. In your statement, talking about the CFO model, at the fifth paragraph, you talk about the responsibility of signing off attestation by the CFO that represents his or her professional judgment and recommendation to the deputy on all financial risk and performance aspects of the proposal.

You said earlier that we are dealing with management or with the merit of the proposal. For example, a department has brought forward a spending proposal through the channels. Perhaps you can give us an idea of a situation where you will say that there is a high risk here financially as well as with the performance aspect of the proposal. Give us an example.

Mr. St-Jean: The issue of the sign-off of the CFO has been controversial and debated within government. What should it be? Where do we draw the line between financial management and policy? There is a fine line to say that we have to be humble in that aspect. A good financial officer should not get us into a policy aspect.

avons conçu un système de gens de l'extérieur, lesquels seront des Canadiens éminents et reconnus qui connaissent les affaires des ministères et qui peuvent poser des questions difficiles. Ils donneront des conseils rigoureux aux sous-ministres.

Une des caractéristiques de la gestion de ces comités de vérification sera les attributions des membres de ces comités de vérification et, comme je l'ai dit à un certain nombre de reprises, ces derniers auront le devoir de consulter et le devoir de démissionner dans le cadre de leurs attributions.

S'ils voient dans le ministère un risque de gestion indu, non pas des risques au niveau de la politique, mais des risques au niveau de la gestion, ils auront le devoir de faire du mieux qu'ils peuvent pour essayer d'influencer le sous-ministre pour qu'il change la ligne de conduite et réduise le niveau de risque et qu'il adopte une ligne de conduite qui tiendra compte de ces risques. Et si, pour une raison différente, ils ne peuvent convaincre la direction de changer de ligne de conduite, ils auront le devoir de consulter le contrôleur général, ou le secrétaire, ou le greffier, pour s'assurer que l'information est connue de sorte que nous puissions changer la ligne de conduite.

Si après tout cela, rien ne change, alors, ils ont le devoir de remettre leur démission publiquement. Les vérificateurs externes ont maintenant le devoir de remettre leur démission publiquement lorsqu'ils ont une divergence de vue avec leurs clients. Dans ce cas, ils devront faire parvenir une lettre de démission au sous-ministre, au contrôleur général et probablement au greffier, de sorte que l'on sache qu'il y a certains désaccords. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas y avoir de différences de points de vue légitimes. Cela arrivera. Cela ne veut pas dire que quelqu'un qui remet sa démission a toujours raison. Toutefois, cela ne se fera pas en silence.

C'est le protocole qui renforcera la déclaration et le contrôle. Ce n'est pas parfait, mais c'est une amélioration.

Le sénateur Harb : Merci de votre excellent travail. Dans votre déclaration, parlant du modèle DPF, dans le cinquième paragraphe, vous parlez de l'autorisation par signature qui est une attestation et une recommandation du dirigeant principal des finances à l'administrateur général en ce qui concerne tous les aspects financiers, les risques et les questions relatives au rendement, dans le cadre de la proposition.

Vous avez dit plus tôt que nous traitons de la gestion ou du bien-fondé de la proposition. Par exemple, un ministère a présenté une proposition de dépense par les canaux appropriés. Peut-être pourriez-vous nous donner une idée d'une situation dans laquelle vous diriez qu'il y a un risque élevé financièrement de même qu'avec l'aspect rendement de la proposition. Donnez-nous un exemple.

M. St-Jean : L'autorisation par signature du DPF a été controversée et elle est débattue au sein du gouvernement. Que devrait-elle être? Où tracez-vous la ligne entre la gestion financière et la politique? Il y a une ligne très fine et nous pouvons dire que nous devons être très humbles à cet égard. Un bon dirigeant des finances ne devrait pas nous amener à empiéter sur un aspect politique.

A good chief financial officer has a duty to challenge the design of the program that will deliver a policy. We need to ensure all the risks are known. There are good risk mitigation strategies that are known and can be put in place. There is a good measurement strategy to say our design upfront can be implemented and we can measure the effectiveness. It is not for the chief financial officer to design the outcomes and the outputs of the program, but we need a measurement strategy that tells us we are doing what we are supposed to be doing.

The role of the chief financial officer is to do a good challenge of that spending so he or she can provide an informed opinion to the deputy minister as to whether the proposal is financially sound. When I say “financially sound,” it is not only that the left side of the equation has integrity; but also that outcome and the outputs show that the thing can fly. If we cannot give assurance that this can fly, then the CFO should probably state so.

Senator Harb: You become accountable and not the department that made the proposal. They already have it as an item line for spending.

Mr. St-Jean: The program officer is the foremost person responsible for that proposal. We do not want the chief financial officer to be responsible for everything in the department. The program officer must take ownership and responsibility for the design and operation of the program. When the program officer goes to the deputy minister with what he feels is the greatest program in the world the DM says to the chief financial officer, “Can you challenge this program design to ensure that everything that has been told to me is reasonable and is good and there is a good design and measurement?”

The CFO is responsible to provide a due diligence on it and provide advice to the DM. At the end of the day, it is the DM’s responsibility to accept the advice or not. This is where the accountability lies. The CFO must ensure he has vigorous and rigorous challenges before providing his advice.

Senator Harb: My second question is a result of a number of years observing how government has moved from one system to another system that is mostly information-based, accessible and transparent to large extent. If we were to look internationally, Canada is probably ranked as a top country in terms of management systems.

Can you see any possibility in your role as a Comptroller General of Canada where at some point you put your foot down and say that every department has a financial statement issued on an annual basis or a quarterly basis?

The role that Treasury Board has taken over the years has been to prepare auditable financial statements, but not audited financial statements. It has become a question of credibility.

Un bon dirigeant principal des finances a le devoir de remettre en question la conception du programme qui servira à mettre en œuvre la politique. Nous devons nous assurer que tous les risques sont connus. Il existe de bonnes stratégies d’atténuation du risque qui sont connues et qui peuvent être mises en œuvre. Il existe une bonne stratégie de mesure pour dire, dès le départ, que notre conception peut être mise en œuvre et que nous pouvons en mesurer l’efficacité. Il n’incombe pas au dirigeant principal des finances de concevoir les résultats et les extrants du programme, mais nous avons besoin d’une stratégie de mesure qui nous dira si nous faisons bien ce que nous sommes censés faire.

Le rôle du dirigeant principal des finances est de faire une bonne remise en question de cette dépense pour pouvoir fournir un avis éclairé au sous-ministre quant à savoir si la proposition est saine financièrement. Lorsque je dis « saine financièrement », ce n’est pas seulement que le côté gauche de l’équation comporte de l’intégrité, mais également que le résultat et les extrants montrent que l’activité peut fonctionner. Si on ne peut pas assurer que l’activité peut fonctionner, le DPF devrait l’énoncer.

Le sénateur Harb : Vous devenez responsable de rendre des comptes mais pas le ministère qui a fait la proposition. Il a déjà l’argent dans un poste budgétaire pour les dépenses.

M. St-Jean : L’agent de programme est la première personne responsable de la proposition. Nous ne voulons pas que le dirigeant principal des finances soit responsable de tout dans le ministère. L’agent de programme doit accepter la propriété et la responsabilité de la conception et du fonctionnement du programme. Lorsque l’agent de programme se présente devant le sous-ministre avec ce qu’il considère comme le meilleur programme au monde, le sous-ministre dit au dirigeant principal des finances : « Pouvez-vous remettre en question la conception de ce programme pour vous assurer que tout ce qui m’a été dit est raisonnable et bon et que tout est bon du côté de la conception et de la mesure? »

Le DPF doit faire diligence et donner un avis au sous-ministre. En bout de ligne, il appartient au sous-ministre d’accepter l’avis ou non. C’est là que se trouve la reddition de comptes. Le DPF doit s’assurer de faire des remises en question vigoureuses et rigoureuses avant de donner son avis.

Le sénateur Harb : Ma deuxième question est le fruit de l’observation pendant un certain nombre d’années de la façon dont le gouvernement est passé d’un système à un autre système qui est surtout fondé sur l’information et qui est accessible et transparent dans une grande mesure. Si nous regardons ce qui se passe au niveau international, le Canada se classe probablement comme un des premiers pays en termes de systèmes de gestion.

Pouvez-vous entrevoir, dans votre rôle de contrôleur général du Canada, une possibilité quelconque de pouvoir, un jour, mettre le pied à terre et dire que tout ministère doit présenter des états financiers sur une base annuelle ou sur une base trimestrielle?

Le rôle que le Conseil du Trésor a joué au cours des ans a été de préparer des états financiers vérifiables, mais non des états financiers vérifiés. C’est devenu une question de crédibilité.

When you have these internal auditors doing the auditing, if there is a problem, we will not be able to look at it with a balance. We will say, it is tilted, it is internal, and we do not know.

Rather, if it was to be done on a purely external basis, hiring a firm in order to do the actual independent auditing of financial statements, when these financial statements come to a parliamentary committee or the House of Commons from the department of whatever, it is a financial statement that is independently audited.

By doing so, I believe your role as a comptroller would be easier because then you have that independent eye that looks into what has taken place. Secondly, the Auditor General's job will become easier. Third, as a taxpayer looking from the outside in, you will feel more comfortable. Would you agree?

Mr. St-Jean: Yes, indeed. I would like to thank you for your preamble when you said that the Government of Canada is still recognized as number one. I really want to make that point. I try to make it internally and externally. Whenever I have discussions with my counterparts from the G7 countries, they are in awe of the quality of our financial management, to see our proactive disclosure. When I say we put contracts over \$10,000 on the web, and the travelling of all the senior officials, some of them look at me with big eyes. In terms of transparency and disclosure, we are no doubt at the forefront.

Senator Segal: Not all of that was progress.

Mr. St-Jean: No, but I think we are on the same page.

In terms of quality of financial statements, we are still the only country with consolidated financial statements, which our auditor would say are unqualified and prepared on the accrual basis in the G7 countries. We should not forget that we are pretty much number one on many of those fronts.

That being said, Canadians still want additional assurances. We are asking it of the public companies and public organizations and not-for-profit organizations also. I agree with you that we should have audited financial statements of at least our major departments. We have a plan to put it in place within three years. It will take some time. There will be some additional costs to put them in place. The president and the minister of Finance are putting aside the funds to do it. We are determined to make it not only an auditable but an audited financial statement, so that by 2009, we will have audited financial statements.

Let us not kid ourselves. Our friends in the U.S. say that when you look at the DOD, they do not expect unqualified audited opinion for at least 10 years. Of the countries in Europe, the only one that has one is the U.K. It is not easy to do. We are trying to get unqualified audited financial statements within the next three years. We hope to be there, but it will be tough.

Lorsque ce sont des vérificateurs internes qui font la vérification, s'il y a un problème, nous ne serons pas en mesure de l'examiner d'une manière objective. Nous dirons qu'elle est biaisée, que c'est interne, et que nous ne le savons pas.

Par contre, si cela était fait sur une base purement externe, embaucher un cabinet pour faire une vérification indépendante des états financiers, lorsque ces états financiers arriveront devant un comité parlementaire ou devant la Chambre des communes en provenance d'un ministère quelconque, il s'agira d'états financiers qui auront été vérifiés de manière indépendante.

Ce faisant, je crois que vos fonctions de contrôleur seraient facilitées car vous aurez un regard indépendant. Deuxièmement, le travail du vérificateur général en sera facilité. Troisièmement, en tant que contribuable regardant de l'extérieur, vous serez plus confortable. Êtes-vous d'accord?

M. St-Jean : Oui, bien sûr. J'aimerais vous remercier d'avoir dit, dans votre préambule, que le gouvernement du Canada est encore reconnu comme le numéro 1. Je tiens à le rappeler. J'essaie de le faire à l'intérieur et à l'extérieur. Chaque fois que j'ai des discussions avec mes homologues des pays du G7, je vois qu'ils sont en admiration devant la qualité de notre gestion financière, de notre divulgation proactive. Quand je dis que nous lançons des appels d'offres de plus de 10 000 \$ sur le Web, et les déplacements de tous les hauts fonctionnaires, certains sont très surpris. Il n'y a pas de doute, nous sommes les premiers en ce qui concerne la transparence et la divulgation.

Le sénateur Segal : Il n'y avait pas que des progrès.

M. St-Jean : Non, mais je pense que nous sommes du même avis.

En ce qui concerne la qualité des états financiers, le Canada est encore le seul pays à voir des états financiers consolidés, notre vérificatrice générale dirait qu'ils sont sans réserve et préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice dans les pays du G7. Nous ne devrions pas oublier que nous sommes plutôt le numéro 1 dans beaucoup de ces domaines.

Cela dit, les Canadiens veulent encore des assurances additionnelles. Nous les demandons aux compagnies et organisations publiques et aux organisations à but non lucratif. Je conviens que nous aurions dû vérifier les états financiers de nos ministères, du moins ceux des principaux ministères. Nous avons un plan pour le faire d'ici trois ans. Cela prendra quelque temps. Cette mise en vigueur exige des coûts additionnels. Le président et le ministre des Finances réservent des fonds à cet effet. Nous sommes déterminés à faire un état financier qui soit non seulement vérifiable, mais aussi vérifié afin d'avoir, d'ici 2009, des états financiers vérifiés.

Nous ne nous faisons pas d'illusion. Nos amis aux États-Unis disent qu'en ce qui concerne leur DOD, ils n'attendent pas d'opinion sans réserve d'ici au moins 10 ans. Le Royaume-Uni est le seul pays européen qui l'espère. Ce n'est pas facile à faire. Nous essayons d'avoir des états financiers vérifiés sans réserve d'ici les trois prochaines années. Nous espérons y arriver, mais ce sera difficile.

John Morgan, Acting Assistant Comptroller General, Treasury Board of Canada: Honourable senators, starting in fiscal 2005-06, departments will be required to produce their financial statements in their DPRs. Some of these are produced already and tabled in Parliament on an audited basis, so what we will have for 2005-06 is a mix; some will be audited and some will not be audited.

The Chairman: You are not asking that they all be audited until 2009; is that correct?

Mr. Morgan: We will be focusing on the major departments. We will then take stock in terms of the cost of the audit, their value, to see do we proceed with all the other financial statements of smaller organizations.

Senator Harb: I look at what you do and I say, "Wow, the Auditor General does that, too." How do you two interact? At what point in time do you say, "This is not my field, this is the Auditor General's"? Value for money has been changed in the past few years, so the Auditor General looks at that. At what point do you say, "This my territory," and the Auditor General will say, "This my territory"? In a situation like that, who resolves the impasse?

Mr. St-Jean: The role of the Auditor General is clear. They are the external auditors. They provide the opinion to Parliament. Our job is to ensure that our statements can be audited, that they can sustain an audit and obtain an unqualified audit opinion. Our job is to do everything we can to ensure that they can express an audit opinion. There is no contradiction. It is a continuum of work. We prepare them; we make sure they are auditable; there are audit trails and so on. They do their work and give their opinion. I hope that we will get an unqualified audit opinion. We have a good relationship with the Auditor General.

Senator Ringuette: I find that the Canadian government will be audited almost to death. It is incredible, but from my perspective as a country girl, I like things that are simple, practical and efficient. I have many concerns in regard to the role and model that you are proposing.

First, in practical terms, it goes back to Senator Harb's question; you are signing off on programs and making recommendations to the deputy minister. When is the information going to the minister who is ultimately responsible to Parliament?

Mr. St-Jean: My colleague could expand in regard to the accountability sessions which are expected to be held between deputy ministers and ministers.

Senator Ringuette: No, what I am asking is when you make a recommendation on a certain program, either for or against or with alternatives, you are making the recommendations to the deputy minister. When do you make this information about the recommendations available to the minister? Is it at the same time or six months afterwards or when?

John Morgan, contrôleur général adjoint par intérim, Conseil du Trésor du Canada : Honorables sénateurs, à partir de l'exercice 2005-2006, les ministères devront produire leurs états financiers dans leur RMR. Certains sont déjà faits et déposés devant le Parlement pour vérification, ainsi en 2005-2006, nous aurons à la fois des états financiers vérifiés et non vérifiés.

Le président : Vous ne demandez pas qu'ils soient tous vérifiés avant 2009; n'est-ce pas?

M. Morgan : Nous nous concentrerons sur les principaux ministères. Nous ferons ensuite le point en termes du coût de la vérification, de leur valeur, pour déterminer si nous continuerons avec tous les autres états financiers des petites organisations.

Le sénateur Harb : Je regarde ce que vous faites et je me dis : « Ça alors! Le Bureau du vérificateur général fait aussi cela ». Comment communiquez-vous? À quel moment, dites-vous : « Ce n'est pas mon domaine, c'est celui de la vérificatrice générale »? L'optimisation des ressources a changé ces dernières années, donc la vérificatrice générale examine cette question. À quel moment, dites-vous : « Cela entre dans mes fonctions », et la vérificatrice générale dira : « Cela entre dans mes fonctions »? Dans une telle situation, qui trouve la solution?

M. St-Jean : Le rôle du Bureau du vérificateur général est clair. Il est le vérificateur externe. Il donne une opinion au Parlement. Notre travail est de s'assurer que nos états puissent être vérifiés, qu'ils peuvent subir une vérification et obtenir une opinion sans réserve. Notre travail consiste à faire tout ce que nous pouvons pour assurer qu'ils puissent donner une opinion de vérification. Il n'y a pas de contradiction. C'est un travail continu. Nous les préparons; nous nous assurons qu'ils soient vérifiables; qu'il y ait des pistes de vérification, etc. Il fait son travail et donne son opinion. J'espère que nous obtiendrons une opinion sans réserve. Nous avons de bons rapports avec le Bureau du vérificateur général.

Le sénateur Ringuette : Je trouve que le gouvernement du Canada fait l'objet de trop de vérifications. C'est incroyable, mais mon petit côté rural aime bien ce qui est simple, pratique et efficace. Le rôle et le modèle que vous proposez m'inquiètent beaucoup.

D'abord, en termes pratiques, on en revient à la question du sénateur Harb. Vous autorisez des programmes et faites des recommandations au sous-ministre. À quel moment les renseignements parviennent-ils au ministre qui est responsable devant le Parlement?

M. St-Jean : Mon collègue pourrait parler en détail des séances de responsabilité qui devraient être tenues par des sous-ministres et des ministres.

Le sénateur Ringuette : Non, ce que je demande, c'est lorsque vous faites une recommandation concernant un programme particulier, que cette recommandation soit positive ou négative ou que vous proposez des solutions de rechange, vous faites la recommandation au sous-ministre. Quand est-ce que ces renseignements concernant les recommandations parviennent au ministre? Est-ce en même temps, six mois après ou quand?

I assume that when you look at a program you do the risk assessment and some kind of value for money outlook on the proposals. I assume you look for alternative options.

Mr. St-Jean: I would have great difficulty if suddenly the CFOs were reporting to both the deputy ministers and the minister. The link between the deputy minister and the minister must be clear. The deputy minister and the CFO challenge the management framework around the program.

Senator Ringuette: The minister must be informed because he or she is responsible and accountable to Parliament.

Mr. St-Jean: The minister receives the information in two ways: through the deputy ministers who will have those discussions, and through yearly discussions of the internal controls of the department. The minister sits down with the audit committee to review the health of internal control and to look at the risk profile of the department to ensure that the department has a good management framework.

The presumption is that the ministers and the deputy ministers will be talking frequently about the various programs. However, at least once a year, there will be an accountability session between the minister and the audit committee to ensure that the minister is fully informed of the health of the internal control.

The Chairman: Is once a year enough?

Mr. St-Jean: The policy states that it is at least once a year. Personally, I hope it would be more often. At least once a year, ministers will have a duty to sit down with the audit committee to review the health of the audit committee. If it is more often, I would be delighted.

Senator Ringuette: The Auditor General does forensic analysis, value for money and more than once a year reports to Parliament.

You say that within each department you have the departmental comptroller who reports to the deputy minister, who may or may not but should report to the minister, who on a daily basis is responsible to report to Parliament. Then you have this addition of an independent, internal audit for each department, with people coming from outside the public service. I guess this will be a once a year thing?

Mr. St-Jean: No.

Senator Ringuette: Is it a continuous thing?

Mr. St-Jean: As I mentioned to Senator Segal, the audit committees nowadays in large organizations, meet four, five, six or 10 times a year. Before that, it used to be four times a year, for short meetings. If you have a large organization, an audit committee can last half a day to a day.

Senator Ringuette: I am sorry, but I thought that the auditing job was supposed to be for the Auditor General. I thought your job was to look at control mechanisms and to ensure that

Je suppose que lorsque vous examinez un programme, vous faites une évaluation des risques et une évaluation d'optimisation des ressources au sujet des propositions. Je suppose que vous cherchez des solutions de rechange.

M. St-Jean : Si les directeurs financiers devaient, d'un seul coup, faire rapport à la fois aux sous-ministres et aux ministres, cela me poserait beaucoup de problèmes. Le lien entre le sous-ministre et le ministre doit être clair. Le sous-ministre et le directeur financier examinent le cadre de gestion entourant le programme.

Le sénateur Ringuette : Le ministre doit être informé car il ou elle est responsable et doit rendre des comptes devant le Parlement.

M. St-Jean : Le ministre reçoit les renseignements de deux façons — par l'intermédiaire des sous-ministres qui auront ces discussions et par des discussions annuelles sur les contrôles internes du ministère. Le ministère rencontre le comité de vérification pour examiner l'état du contrôle interne et le profil de risque du ministère pour s'assurer de l'efficacité du cadre de gestion du ministère.

On imagine que les ministres et les sous-ministres parleront fréquemment des divers programmes. Cependant, une séance de responsabilités réunissant le ministre et le comité de vérification et tenue au moins une fois par an permettra au ministre d'être pleinement informé de l'état du contrôle interne.

Le président : Une fois par an, est-ce suffisant?

M. St-Jean : La politique énonce qu'il en faut au moins une par an. Personnellement, je souhaiterais qu'il y en ait plus. Au moins une fois par an, les ministres devront rencontrer le comité de vérification pour examiner l'état du comité de vérification. Je serais heureux qu'ils le fassent plus souvent.

Le sénateur Ringuette : La vérificatrice générale fait l'analyse judiciaire, l'optimisation des ressources et fait rapport au Parlement plus d'une fois par an.

Vous dites qu'à l'intérieur de chaque ministère, le contrôleur du ministère fait rapport au sous-ministre, qui peut ou ne peut pas, mais devrait faire rapport au ministre qui a la responsabilité quotidienne de faire rapport au Parlement. Puis, il y a en plus une vérification indépendante interne pour chaque ministère, faite par des personnes qui ne travaillent pas dans la fonction publique. Je suppose que cela se fait une fois par an?

M. St-Jean : Non.

Le sénateur Ringuette : Est-ce fait de façon permanente?

M. St-Jean : Comme je l'ai dit au sénateur Segal, aujourd'hui, les comités de vérification des grandes organisations se rencontrent quatre, cinq, six ou dix fois par an. Auparavant, c'était quatre fois par an, pour de courtes réunions. Dans une grande organisation, la réunion d'un comité de vérification peut durer d'une demi-journée à une journée.

Le sénateur Ringuette : Je suis navrée, mais je pensais que la vérification devait être faite par le Bureau du vérificateur général. Je pensais que votre travail était d'examiner les mécanismes de

the day-to-day operation and program delivery had benchmarks and objectives and you were looking constantly at ensuring that the comptroller that you had within reviewed those benchmarks.

Mr. St-Jean: In any large organization, you always have the external audit and the report to the owners or, in this case, Parliament.

Senator Ringuette: I find it difficult to see where you are convinced you can be the comptroller and the auditor at the same time.

Mr. St-Jean: In any large organization, you have the chief financial officers, internal auditors, and the external auditors who represent the owners, in this case Parliament. Parliament is asking the Auditor General, on their behalf, to audit the books of the various departments and report. That is the role of Parliament.

The deputy minister asks the chief financial officer to put in place a good control system on which to manage the department. He asks the chief audit executive to make sure the internal control system is well designed. The deputy minister can focus on the operation of the department. Like any other organization, he can have an external auditor audit his books and report to Parliament. This is a very simple model.

Mr. Scott-Douglas: I want to comment on two points because I think they are terribly important.

Your first point, by way of introduction, is that you are concerned about adding more rules to the situation. That same feeling was very much present in the development of this package and Minister Alcock was keen to try to reduce and streamline the number of rules. There will be much less reliance on rules and much enhanced reliance on up-to-date, timely and comprehensive performance management information and the appropriate oversight. What you have mentioned is very much a shared concern with the government.

The second point is that you rightly identified the daily accountability relationship ministers have on management issues in the House and before parliamentary committees such as this. A number of important measures have been taken to strengthen the assurance that ministers have when they stand before their colleagues. An accountability session with deputy ministers who have responsibility for daily management of the departments will provide them with information on a timely basis. They will receive information on their internal audit reports, the reports on plans and parties, department performance reports, the assessment of department performance against management accountability framework, et cetera. You will get ministers with a much greater degree of assurance that things are working within their departments and control systems are doing their jobs.

contrôle et à s'assurer que les opérations journalières et l'exécution de programmes avaient des points de référence et des objectifs et que vous vous assuriez constamment que le contrôleur que vous aviez à l'intérieur examinait ces points de référence.

M. St. Jean : Dans n'importe quelle grande organisation, il y a toujours le vérificateur externe et le rapport présenté aux propriétaires ou, dans ce cas, au Parlement.

Le sénateur Ringuette : J'ai du mal à comprendre ce qui vous fait dire que vous pouvez être simultanément le contrôleur et le vérificateur?

M. St. Jean : N'importe quelle grande organisation a des directeurs financiers, des vérificateurs internes et des vérificateurs externes qui représentent les propriétaires, dans ce cas, le Parlement. Le Parlement demande à la vérificatrice générale, en leur nom, de vérifier les livres des divers ministères et de faire rapport. C'est le rôle du Parlement.

Le sous-ministre demande au directeur financier de mettre en place un bon système de contrôle pour gérer le ministère. Il demande au vérificateur en chef de s'assurer que le système de contrôle interne est bien conçu. Le sous-ministre peut se concentrer sur le fonctionnement du ministère. Comme dans n'importe quelle autre organisation, il peut demander à un vérificateur externe de vérifier ses livres et de faire rapport au Parlement. Je viens de décrire un modèle très simple.

M. Scott-Douglas : Je veux faire un commentaire sur deux points car je pense qu'ils sont très importants.

Votre premier point, en guise d'introduction, est que l'ajout d'un plus grand nombre de règles vous préoccupe. Ce même sentiment était très présent dans l'élaboration de ce programme et le ministre Alcock voulait absolument essayer de réduire et de simplifier le nombre de règles. On dépendrait beaucoup moins des règles et on dépendrait beaucoup plus des mises à jour, des renseignements opportuns et exhaustifs sur la gestion du rendement et la surveillance appropriée. Ce que vous avez dit est une préoccupation que partage le gouvernement.

Le deuxième point, c'est que vous avez identifié correctement la responsabilisation quotidienne que les ministres ont en ce qui concerne les questions de la gestion devant la Chambre et devant les comités parlementaires tels que le nôtre. Un certain nombre d'importantes mesures ont été prises pour renforcer l'assurance qu'ont les ministres lorsqu'ils se présentent devant leurs collègues. Quand ils rendent des comptes concernant leurs activités, les sous-ministres responsables de la gestion quotidienne des ministères fourniront régulièrement des renseignements. Ils recevront des renseignements dans leurs rapports de vérification interne, des rapports sur des plans et des parties, des rapports du rendement du ministère, l'évaluation du rendement du ministère par rapport au cadre de responsabilisation de gestion, et cetera. Ainsi les ministres auront plus d'assurances du bon fonctionnement de leurs ministères et de l'efficacité des systèmes de contrôle.

There will be a management agreement reached between the minister and his or her deputy minister on these matters. You will have many measures within this package that go right to the heart of some of your concerns.

Senator Ringuette: I have a complicated question so if you want to send us an answer in writing that would be fine. This question relates to your statement that says:

Once the policy is fully implemented, all audit committees will have a majority of members coming from outside the public service with the remainder coming from outside the department in question.

I would like to know about the cost and who will compose "outside the public service" and their relevance to the department. We are looking at many new costs for each department in order to make this happen.

Why have you chosen this model and not gone with the appropriate House of Commons' standing committees for each of those departments to participate in this audit performance?

Mr. St-Jean: The cost of maintaining competent audit committees throughout the Government of Canada has been estimated at about \$7 million a year. We expect to see audit committee members sit approximately 20 days a year with the chair of the audit committee possibly sitting up to 30 days a year. It will depend on the complexity and the size of the department.

In terms of the sourcing of those audit committee members, we will be looking at a combination of two profiles for those audit committees. One-half of the members will need to demonstrate a deep knowledge of the business of the department or the management process of the department. As an example, DND is one of the largest logistics organizations in Canada and therefore it would be worthwhile to get someone who has managed a large logistic organization, especially an international logistic organization. We must have some Canadians who would come and provide advice to the deputy minister about managing the risk of logistics. They would provide real value-added advice on the management of risk.

The other half of the members of the audit committees would be people trained in how to deal with external auditors, internal audits and CFOs. They must know to ask questions if they are not satisfied with the answers they are getting from internal auditors or are not satisfied with the audit program. They will exercise a challenging function. These people will have experience on audit committees of large organizations, not-for-profit organizations, public companies or other government departments. These people will ask the hard questions.

We did not look at the parliamentary committee model to play that role because we are looking at two different roles. One role was to provide a good, strong management of the government so they could present themselves in front of audit committees with a

Un accord de gestion sera conclu entre le ministre et son sous-ministre concernant ces questions. Beaucoup de mesures dans ce programme apaiseront certaines de vos préoccupations.

Le sénateur Ringuette : J'ai une question compliquée, donc si vous voulez nous envoyer une réponse par écrit, nous n'y voyons pas d'inconvénient. Cette question se rapporte à la déclaration que vous avez faite :

Par ailleurs, lorsque la politique sera entièrement appliquée, tous les comités de vérification seront composés en majorité de membres de l'extérieur de la fonction publique, les autres provenant de l'extérieur du ministre en question.

Je voudrais connaître le coût et savoir qui est qualifié de « membres de l'extérieur de la fonction publique » et leur pertinence envers le ministère. Pour cela, chaque ministère devra assumer beaucoup de nouveaux coûts.

Pourquoi avez-vous choisi ce modèle et n'avez-vous pas utilisé les comités permanents appropriés de la Chambre des communes pour chacun de ces ministères pour faire cette vérification?

M. St. Jean : Le coût de maintien de comités de vérification compétents au sein du gouvernement du Canada a été évalué à environ 7 millions de dollars par an. Nous prévoyons que les membres d'un comité de vérification siègeront environ 20 jours par an, le président du comité de vérification lui siègera environ 30 jours par an. Cela dépendra de la complexité et de la taille du ministère.

Pour recruter les membres des comités de vérification, nous nous fondons sur combinaison de deux profils. La moitié des membres devra avoir une bonne connaissance des activités du ministère ou du processus de gestion du ministère. Par exemple, MDN est l'une des plus grandes organisations logistiques au Canada et il serait donc important d'avoir quelqu'un ayant de l'expérience dans la gestion d'une grande organisation logistique, et particulièrement une organisation logistique internationale. Il doit y avoir des Canadiens qui pourraient venir conseiller le sous-ministre dans la gestion du risque en logistique. Ils fourniraient des conseils à valeur ajoutée réelle sur la gestion du risque.

L'autre moitié des membres des comités de vérification seront formés pour traiter avec les vérificateurs externes, les vérificateurs internes et les chefs des services financiers. Ils devront savoir poser des questions si les réponses des vérificateurs internes ou le programme de vérification ne les satisfont pas. Leurs fonctions seront riches de défis. Ces personnes auront une expérience des comités de vérification de grandes organisations, d'organisations à but non lucratif, d'entreprises publiques ou d'autres ministères. Ces personnes poseront des questions difficiles.

Nous n'avons pas cherché de modèle de comité parlementaire pour ce rôle étant donné que nous envisageons deux rôles différents. L'un visant une gestion forte et solide du gouvernement, ainsi ces personnes pourront se présenter devant

solid framework, good answers, and so on. It is then for the committees to play their role.

I was a bit concerned that there is a division of responsibility — and I am not a constitutional expert — but I was advised that they might try mixing legislative with the executive, which might confuse some of the lines. We chose audit committees made up of experts who know audits and financial management. They can come before committees with proper answers.

The Chairman: How many audit committees do you envisage for \$7 million?

Mr. St-Jean: There are 25 large departments with \$1 billion plus as their expenditure. About 15 to 20 departments and agencies are medium size. I would expect that all those organizations should have an audit committee. We would also have an audit committee for all the small departments and agencies that would be a bit larger. I expect there would be about 30 to 40 audit committees for the Government of Canada, with 125 to 140 outsiders that would be needed for audit committee members.

The Chairman: With regard to the 140 outsiders, what would you envisage paying them on an annual basis?

Mr. St-Jean: We might want to adopt the approach taken by Justice Department in paying outside lawyers or legal advisors. I think they have a rate of pay in the range of \$200-\$225 dollars per hour. This is nothing compared to what the private sector pays for audit committees of large organizations and we are not trying to compete with it. Financial exposure is not the same but the risk to reputation is probably as high, if not higher. We want to find a good balance to have the undivided attention of the members of the audit committees. An audit committee's business is serious. We are examining it on that basis, although we have not made a final decision.

Senator Murray: Mr. St-Jean, I would like you to recall some concerns that I raised a year or two ago, in particular, the reporting relationship of these departmental comptrollers. I believe that the committee took the position that departmental comptrollers should owe their loyalty to a higher power than the deputy minister. It was suggested that they report directly to you, the Comptroller General of Canada. We lost that argument and they report directly to the deputy minister with a kind of "dotted line" to you.

As you described the new model today, it recommends, advises, and supports reporting to the deputy ministers. There is little in this about your role. I would like you to say a word about your authority in terms of appointing departmental comptrollers and removing them, if necessary.

des comités de vérification en connaissant un cadre de travail solide, en donnant de bonnes réponses, etc. Il revient ensuite aux comités de jouer leurs rôles.

Le partage des responsabilités m'a un peu inquiété — je ne suis pas constitutionnaliste — mais j'ai appris qu'il se pourrait qu'ils essaient de mélanger les pouvoirs législatif et exécutif, cela pourrait créer de la confusion. Nous avons choisi des comités de vérification composés de spécialistes en vérification et en gestion financière pouvant répondre de manière appropriée aux comités.

Le président : Combien de comités de vérification prévoyez-vous pour 7 millions de dollars?

M. St-Jean : Vingt-cinq grands ministères disposent de 1 milliard de dollars et plus pour leurs dépenses. Environ 15 des 20 ministères et organismes sont de taille moyenne. J'estime que toutes ces organisations devraient avoir un comité de vérification. Il y aurait aussi un comité de vérification pour tous les petits ministères et organismes qui seraient un peu plus grand. Je prévois environ 30 à 40 comités de vérification pour le gouvernement du Canada, les comités de vérification devront recruter 125 à 140 personnes qui ne sont pas des fonctionnaires.

Le président : Ces 140 personnes, qui ne sont pas des fonctionnaires, auront-elles un salaire annuel?

M. St-Jean : Nous pourrions faire ce que fait le ministère de la Justice pour payer les avocats ou les conseillers juridiques externes. Je crois qu'ils sont payés de 200 à 225 \$ de l'heure. Ce n'est rien en comparaison à ce que le secteur privé paie pour des comités de vérification dans les grandes entreprises; nous ne voulons pas le suivre dans ce domaine. La divulgation financière n'est pas la même, mais le risque pour la réputation est probablement aussi élevé, sinon supérieur. Nous voulons trouver l'équilibre qui permettra d'avoir une attention soutenue de la part des membres des comités de vérification. Le travail d'un comité de vérification est une affaire sérieuse et c'est en se fondant sur ce concept que nous l'envisageons, bien que nous n'ayons pas pris de décision définitive.

Le sénateur Murray : Monsieur St-Jean, j'aimerais vous rappeler quelques préoccupations que j'ai partagées il y a un an ou deux et en particulier les rapports hiérarchiques de ces contrôleurs des ministères. Je crois que le comité est d'avis que les contrôleurs des ministères devraient relever de la compétence d'une instance supérieure à celle du sous-ministre. On a suggéré qu'ils vous, le contrôleur général du Canada, rendent directement compte. Cette suggestion a été déboutée et ils font rapport directement au sous-ministre et ont des relations en pointillé avec vous.

Le nouveau modèle que vous nous avez décrit aujourd'hui recommande, conseille et soutient la reddition des comptes au sous-ministre. Le modèle ne dit pas grand-chose sur votre rôle. J'aimerais que vous nous parliez un peu de votre autorité en au plan de la nomination des contrôleurs des ministères et de leur licenciement, si nécessaire.

We all laugh when Senator Stratton sits down at the piano to play the gun registry blues but he has a point. I ask myself whether it would have been possible to catch the problems surrounding the gun registry at an early stage if we had had this model in place. After reading this, I think yes and I think no. The problem was that the registry was put under the Department of Justice where they have little experience in running a large program of that kind. Not only did they not know how to run the program but also they did not know what they did not know. The minister of the day had been the prime mover of the program and he and the government had a great deal of political capital invested in it.

What would have been our first line of defence? Would it have been the departmental comptroller, recognizing that being human there is a tendency to close ranks in a department? Would it have been the audit committee, in terms of stopping this at an earlier stage before it became a truly horrendous problem?

Mr. St-Jean: There is no simple answer to this question because there is the role of the departmental comptrollers to consider. As you mentioned, with all due respect for colleagues in the Department of Justice, their experience in managing large programs was probably not optimum. In terms of the risk factor associated with the program, that is what I mean by the management framework. One of the risks is having competent people that are in the know because they have managed projects and have the scars to prove it. If there is a large risk, you want to have a mitigation strategy such that the CFO can call a time out and insist on rigorous and challenging discussions with the deputy minister on that large risk, which might be at an undue level. The audit committee would be informed and involved in this decision. You do not necessarily want to run to the Comptroller General for each issue; however, departmental comptrollers have a duty to consult with the Comptroller General. Then, it is up to the Comptroller General to pursue discussion with the clerk or the deputy clerk. The dotted line to the comptroller must be a solid line so that when major issues arise the Comptroller General is able to exercise his or her responsibility to ensure that the proper control framework is put in place.

The other aspect is better disclosure in the estimates in respect of the use of funds. Currently, we see more details in DPRs and RPPs that should alert the committee to some of those issues sooner.

Senator Murray: The Senate committee was on it at a relatively early stage. Treasury Board officials gave us their information and the committee moved on. However, it continued to worsen, and no one in government seemed to have a handle on it.

Mr. St-Jean: The proposed model will help such situations to surface sooner, although not in all cases perhaps because no system can do that. The duty to consult and the duty to report for the audit committee should bode well for a quicker, more visible exposure of such issues.

Senator Murray: It was not a question of impropriety.

Nous avons tous ri lorsque le sénateur Stratton s'est assis au piano pour jouer le blues du registre des armes à feu, mais il a raison. Je me demande s'il aurait été possible d'étouffer les problèmes liés au registre des armes à feu au tout début si nous avions eu ce modèle déjà en place. Après avoir lu cela, mon sentiment est partagé. Le problème, c'est que le registre des armes à feu a été confié au ministère de la Justice qui a très peu d'expérience dans la gestion d'un programme aussi grand. Non seulement ils n'ont pas su gérer le programme, mais ils n'avaient aucune idée de ce qu'ils ignoraient. Le ministre avait été l'élément moteur du programme et, avec le gouvernement, s'était beaucoup investi politiquement.

Qu'aurait été notre première ligne de défense? Le contrôleur? Étant donné qu'il est humain, il aurait tendance à se solidariser avec ceux du ministère. Le comité de vérification? Pour y mettre fin au début avant que ça ne devienne un problème gravissime?

M. St-Jean : Il n'y pas de réponse simple à cette question car il faut tenir compte du rôle des contrôleurs des ministères. Comme vous l'avez mentionné, avec tout le respect que je leur dois, l'expérience de mes collègues du ministre de la Justice, dans la gestion de grands programmes n'était probablement pas très grande. En termes de facteur de risques du programme, c'est ce que je veux dire par cadre de gestion. L'un des risques, c'est d'avoir des personnes compétentes qui sont au fait parce qu'elles ont géré des projets et peuvent le prouver. Si le risque est grand, il faut une stratégie de réduction des risques permettant aux chefs des services financiers de mettre le programme en veilleuse et de demander la tenue de discussions stimulantes de réflexion avec le sous-ministre sur ce grand risque, qui pourrait être excessif. Le comité de vérification serait tenu au courant de cette décision et y participera. Il n'est pas nécessaire de consulter le contrôleur général pour chaque question; cependant, les contrôleurs des ministères doivent de consulter le contrôleur général. Ensuite, c'est au contrôleur général de décider de poursuivre la discussion avec le greffier ou le greffier adjoint. Les relations en pointillé avec le contrôleur doivent être « en continu » afin qu'en cas de problèmes majeurs, il puisse assumer sa responsabilité visant à assurer la mise en œuvre d'un système de contrôle approprié.

Une meilleure divulgation des dépenses constitue un autre aspect. À l'heure actuelle, nous constatons qu'il y a un plus grand nombre de détails dans les RMR et les RPP qui devraient porter plus vite certaines de ces questions à l'attention du comité.

Le sénateur Murray : Le comité sénatorial s'en occupait au tout début du processus. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor nous ont communiqué leurs renseignements et le comité a commencé ses travaux. Toutefois, la situation a continué à s'empirer et personne au gouvernement ne semblait pouvoir la contrôler.

M. St-Jean : Le modèle proposé accélérera l'apparition de telles situations, même si ce ne sera pas dans tous les cas, peut-être parce qu'aucun système n'est en mesure de la faire. Le devoir de consultation et celui de présenter un rapport pour le comité de vérification favoriseraient une divulgation plus rapide et plus visible de tels problèmes.

Le sénateur Murray : Il ne s'agissait pas d'irrégularité.

Mr. St-Jean: No, it was a matter of the undue risk. It was not that people were not trying to do their best but whether they had the proper infrastructure to manage the program.

Senator Murray: Several times today Mr. St-Jean, you and your colleagues have insisted that the government is not piling new rules upon new rules but, rather, streamlining the rules. It is not clear to me whether the government is trying to anticipate Justice Gomery or get ahead of him.

What did you think of Harry Swain's speech last week?

Mr. St-Jean: I would simply allow the gentleman his opinion. I truly believe in strong governance. I have been in this job for about 18 months and I have seen many transactions sent to Treasury Board for decisions, some for small amounts and others for billions of dollars. At times, it is difficult to know whether TBS is managing the programs or the department is managing its programs.

Senator Murray: Sometimes the arguments are over the small amounts.

Mr. St-Jean: Currently, the 754 transfer payment programs have to be reviewed under the existing rules by the Office of the Comptroller General of Canada. I find it difficult to envision adding value in the review of each of those programs. That would be better done by departmental officials, who know the business and are empowered to challenge it. Rather than run to Treasury Board to have all transfer payment programs reviewed and approved, the précis prepared, and the analyses done in both languages, perhaps it would be better to have it done in the home department.

We are looking at pushing back the management of programs to the respective departments to determine where there is strong self-governance. Audit committees will look at the overall managing framework of the department and, if there are problems, will expect those people to speak up and advise their deputy ministers to do the right thing.

The objective is to push the management back into the departments and make them manage their departments and keep the strategic transactions at the centre. We know who is responsible for what jobs and this measure takes the enormous procedural machinery out of the department.

I have been trying to understand all the financial management policies of the Government of Canada for the last year and a half. It is pretty tough.

The Chairman: That is the point that Senator Murray is making. They are adding to it.

M. St-Jean : Non, c'était une question de risque injustifié. On ne dit pas que les gens n'essayaient pas de faire de leur mieux, mais on se demande s'ils avaient l'infrastructure appropriée la gestion du programme.

Le sénateur Murray : Plusieurs fois aujourd'hui, M. St-Jean, vous et vos collègues avez insisté sur le fait que le gouvernement n'est pas en train d'ajouter de nouvelles règles à de nouvelles règles, mais qu'il les simplifie. Je ne sais pas trop si le gouvernement essaie de prévoir ce que va faire le juge Gomery ou s'il essaie de le devancer.

Que pensez-vous du discours que Harry Swain a fait la semaine dernière?

M. St-Jean : Je pense que ce monsieur a le droit à ses opinions. Je crois fermement à une gouvernance forte. J'occupe ce poste depuis environ 18 mois et j'ai vu beaucoup de transactions envoyées au Conseil du Trésor pour que des décisions soient rendues, certaines pour des petites sommes, d'autres pour des milliards de dollars. Parfois, il est difficile de savoir si c'est le SCT qui gère les programmes ou si c'est le ministère qui gère ses programmes.

Le sénateur Murray : Quelque fois, les différends portent sur de petites sommes.

M. St-Jean : À l'heure actuelle, les 754 programmes de paiements de transfert doivent être examinés conformément aux règles en vigueur du Bureau du Contrôleur général du Canada. J'ai du mal à croire que cela améliorera l'examen de chacun de ces programmes. Les fonctionnaires du ministère, qui sont compétents et qui ont le pouvoir de remise en question, seraient mieux placés pour faire cela. Au lieu de courir au Conseil du Trésor pour que tous les programmes de transfert de paiement soient examinés et approuvés, pour préparer le précis et faire les analyses dans les deux langues, il serait peut-être préférable de le faire dans le ministère concerné.

Nous envisageons de charger les ministères respectifs de la gestion des programmes pour déterminer où il y a une forte autorégulation. Les comités de vérification examineront le cadre de gestion global du ministère et, en cas de problème, s'attendent que ces personnes en parlent et recommandent des solutions à leurs sous-ministres.

L'objectif est de rendre aux ministères la responsabilité de la gestion de leur ministère en s'intéressant principalement aux transactions stratégiques. Nous savons quelles sont les responsabilités de chacun et cette mesure libère le ministère de l'énorme fardeau administratif.

J'ai essayé de comprendre toutes les politiques de gestion financière du gouvernement du Canada de ces derniers 18 mois. C'est très difficile.

Le président : C'est ce que disait le sénateur Murray. Ils en rajoutent.

Mr. St-Jean: No. We are bringing the review of the policy suite down to five policies. The financial management policies will be found in five or six pages that deputy ministers will be able to read and understand easily. The DM will not have to read volumes of directives and guidelines, some that date back 10, 20 or 30 years.

Having said that, we have to put things into perspective. The public sector has also expanded the number of rules and guidelines. The private sector has been going through the same exercise. Sarbanes-Oxley has put an enormous burden on the private sector. We do not intend to go anywhere near the Sarbanes-Oxley type of reporting. That would cost the Government of Canada \$100 million or \$200 million if we were to put that type of regime in place. I do not think that Canadians would find value in that type of exercise; what they want is good governance — good, strong challenges within departments and good reporting relationships so that when there is a problem, it surfaces. We do not want a lot of rules and regulations.

Senator Murray: I hope the Gomery commission will focus on restoring parliamentary control of the public purse rather than suggesting or recommending volumes of new rules and procedures.

Mr. St-Jean: I am with you, senator.

Senator Murray: Mr. Justice Gomery has a number of advisers that we know and hold in high esteem. However, they are all on the record on these issues and they have been out around the country schmoozing with like-minded people. I think we know what to expect.

Senator Segal: We will see how that word is translated in the blues.

The Chairman: Those are interesting comments by Senator Murray. I hope they will be taken into account.

Senator Mitchell: Like most of the members of the committee and probably most observers of this process, I share the concern about paralysis of the public service. It seems we focus almost entirely on what is going wrong. It is not just the politicians who wear that; I am sure public servants feel that as well. It is not a very inspirational process for them. Second, my experience in business and elsewhere is that you cannot manage something that you cannot measure. Third, we are probably all aware of the power of business plans.

Is there something akin to business plans in the process of developing budgets and the like, which would be very clear in outlining the objectives for a department? Objectives are extremely important in focusing peoples' energies and effectiveness.

Is there a mechanism for identifying benchmarks? It is easy for a business to measure success — you either make money or you do not. It is less easy to do that in government, as we are all aware.

M. St-Jean : Non. L'examen de l'ensemble des politiques ne portera que sur cinq politiques. Les politiques de gestion financière couvriront cinq ou six pages que les sous-ministres pourront lire et comprendre facilement. Les sous-ministres n'auront pas à lire quantité de directives et de lignes directrices dont certaines remontent à 10, 20 ou 30 ans.

Cela dit, nous devons placer les choses dans leur contexte. Le secteur public a aussi augmenté le nombre de règles et de lignes directrices. Le secteur privé a fait de même. Sarbanes-Oxley a imposé un énorme fardeau au secteur privé. Nous n'avons pas l'intention d'avoir des rapports ressemblant de près ou de loin à ceux de Sarbanes-Oxley. La mise en œuvre d'un tel régime coûterait 100 ou 200 millions de dollars au gouvernement du Canada. Je ne pense pas que les Canadiens en tireraient profit, ce qu'ils veulent, c'est une bonne gouvernance — de bons défis au sein des ministères et de bons rapports hiérarchiques afin que lorsqu'il y a un problème, il apparaisse. Nous ne voulons pas beaucoup de règles et de règlements

Le sénateur Murray : J'espère que la Commission Gomery misera sur le rétablissement du contrôle du Parlement sur les fonds publics au lieu de suggérer ou de recommander des masses de nouvelles règles et procédures.

M. St-Jean : Je partage votre avis, monsieur le sénateur.

Le sénateur Murray : Le juge Gomery a un certain nombre de conseillers que nous connaissons et pour lesquels nous avons la plus grande estime. Cependant, nous savons ce qu'ils pensent tous de ces questions et ils ont parcouru le pays pour rencontrer ceux qui partagent leur point de vues. Je crois que nous savons ce à quoi nous attendre.

Le sénateur Segal : Nous verrons comment ce mot sera traduit dans les blues.

Le président : Le sénateur Murray a fait d'intéressantes observations. J'espère qu'on en tiendra compte.

Le sénateur Mitchell : Comme la plupart des membres du comité et probablement la plupart des observateurs de ce processus, je m'inquiète aussi de la paralysie de la fonction publique. Il semble que nous nous intéressons qu'à ce qui est négatif. Je ne pense pas que ce soit seulement les politiciens qui ressentent cela, je suis sûr que le sentiment est le même chez les fonctionnaires. Ce n'est pas un processus qu'ils trouvent très motivant. Deuxièmement, mon expérience dans les affaires et ailleurs m'a appris qu'on ne peut pas gérer quelque chose si on ne peut la mesurer. Troisièmement, nous sommes probablement tous conscients de l'importance des plans d'affaires.

Dans le processus d'établissement des budgets et du reste, y a-t-il quelque chose d'analogue aux plans d'affaires et qui définirait clairement les objectifs d'un ministère? Les objectifs sont très importants pour canaliser les énergies et l'efficacité des gens?

Y a-t-il un mécanisme d'identification des points de référence? Il est facile pour une entreprise de mesurer la réussite — soit elle est rentable soit elle ne l'est pas. Il est moins facile de faire cela au gouvernement, nous le savons tous.

This may be a bad example, but let us say the health department establishes benchmarks with respect to waiting lists. Those become measurements for that department. At the end of each year, we see how that is progressing.

A properly structured business plan process harnesses the energy, resources and strengths of the people in a big organization. It gives a way of focusing people and inspiring them to achieve something big and important. When you measure it, it simply enhances that process.

I see business plans as a very positive process. It would meet Senator Segal's concern with doing something apprehensively, or before the fact. I am sure he is apprehensive about most of what the government does. Could you comment on that?

Mr. St-Jean: In your first comments, you are talking about the difficulty that the paralysis causes. There is no doubt that we have to deal with this issue. I have raised it with the newcomers to the civil service and also with students. We have to make the government an attractive employer. If we keep putting such burdens on our civil servants that they cannot act and are all tied up, this is not a productive environment for new people to join.

We are competing for talent and if we are not attractive, people will go elsewhere and everyone will suffer. We have to find a way to attract talented people. I had that discussion again last week with the newcomers that are taking the CMA/CIPFA program for financial management in the public sector. We imported this program from the United Kingdom and we are tailoring it to Canadian needs.

I agree with you that the business of public service is extremely difficult to measure. In the private sector, we have more immediate measurements such as profit, market shares or the position of the brands. There are some pretty objective measures that people recognize, which make it clearer in terms of whether or not you succeed. In the public sector, we have to define "good."

The government, over the last few years, has introduced the Report on Plans and Priorities. It is not a perfect document by any stretch of the imagination, but it is not bad; it is moving in the right direction. I would like to make the RPPs a bit more like the measure, discussion and analysis — the MDA — where we have full disclosure and analysis to see the business of the department, the programs and how to measure the output and the outcomes. Outcome is always difficult to measure, but maybe we can have surrogates of the outcome, which will be the outputs, and we can measure it year by year to see if we are making progress.

When we are talking about the challenge role of the chief financial officers and the measurement strategy, it is not enough to have a good measurement framework around those programs. You must have a good measurement strategy. I do not care what "good" is, that is for the policy people; but define what "good" is for me so that I can measure our progress. We will be pushing to have more discipline in the RPPs. We will also have more

Ceci est peut-être un mauvais exemple, mais supposons que le ministère de la Santé établit des points de référence pour les listes d'attente. Les listes serviront de mesure pour le ministère. À la fin de chaque année, nous pourrions voir si des progrès ont été faits.

Un processus de plan d'affaires bien structuré mobilise l'énergie, les ressources et les points forts du personnel d'une grande organisation. Il permet de canaliser les efforts des gens et les encourager à réaliser quelque chose de grand et d'important. En le mesurant, il améliore tout simplement ce processus.

J'estime que les plans d'affaires sont un processus très positif. Je partage la préoccupation du sénateur Segal concernant le fait de faire quelque chose avec appréhension, ou avant le fait. Je suis sûr qu'il s'inquiète de presque tout ce que fait le gouvernement. Qu'en pensez-vous?

M. St-Jean : Vous avez d'abord parlé de la difficulté causée par la paralysie. Il ne fait aucun doute que nous devons régler cette question. Je l'ai soulevée avec les nouveaux employés de la fonction publique et aussi avec des étudiants. Nous devons œuvrer pour que le gouvernement devienne un employeur plus attirant. Si nous continuons à imposer de tels fardeaux à nos fonctionnaires qu'ils ne peuvent pas agir, ce n'est pas un environnement productif qui attirera de nouveaux employés.

Les employeurs s'arrachent les travailleurs compétents et si nous ne sommes pas un employeur attirant, les gens iront travailler ailleurs et tout le monde perdra. Nous devons trouver un moyen d'attirer des gens talentueux. J'ai eu à nouveau cette discussion la semaine dernière avec de nouveaux employés qui suivent le programme de CMA/CIPFA sur la gestion financière dans le secteur public. Nous avons importé ce programme du Royaume-Uni et nous l'adaptions aux besoins du Canada.

Comme vous, je trouve qu'il est extrêmement difficile de mesurer les activités de la fonction publique. Dans le secteur privé, il y a des mesures plus immédiates telle que la rentabilité, les parts du marché ou la place des marques. Ce sont des mesures très objectives que les gens comprennent et qui permettent de déterminer facilement si l'entreprise est rentable ou non. Dans le secteur public, nous devons définir le terme « bon ».

Ces dernières années, le gouvernement a présenté le Rapport sur les plans et les priorités. Le document est loin d'être parfait, mais il n'est pas mauvais, il est dans la bonne voie. Je souhaiterais que le RPP devienne un peu plus comme la mesure, la discussion et l'analyse — la MDA — ou l'analyse et la divulgation seraient totales afin de connaître les activités du ministère, les programmes et la façon de mesurer les extraits et les résultats. Il est toujours difficile de mesurer les résultats, nous pourrions peut-être substituer les résultats par des extraits pouvant être mesurés chaque année pour voir si nous faisons des progrès.

Quand nous parlons de la fonction de remise en question des chefs des services financiers et de la stratégie de mesures, un bon système de mesure pour ces programmes ne suffit pas. Il faut avoir une bonne stratégie de mesures. La définition du terme « bon » m'importe peu, c'est aux responsables des politiques d'en décider; mais définissez ce qui est « bon » pour moi afin que je puisse mesurer nos progrès. Nous demanderons qu'il y ait une

discipline in the sign-off to ensure that we can measure the "good." That is a culture that I would like to push forward in the system.

Senator Mitchell: I encourage you to do so.

Senator Cowan: My question deals with the recruitment of external members of the audit committee. It seems to me that there would be a pretty small pool of people who would have the deep knowledge of a department that you describe who would not quickly run afoul of conflict of interest guidelines. On paper this makes a lot of sense.

You used the Department of Defence as an example, so I am trying to think of people who would be familiar with defence procurement, who would not have some dealings with or be part of firms or organizations which have dealings with, if not that department, other departments that would quickly make them run afoul of the conflict of interest guidelines.

I am not arguing against this, but I would like to hear your views on how available these qualified, independent outside experts would be and how available they would be to take on the job that you describe and give it the kind of emphasis required to do the job effectively.

Mr. St-Jean: Independence is absolutely crucial. In no way, shape or form can the audit committee have any other dealings with the department. They cannot compromise their independence.

With regard to knowledge of the business of the department, for DND I was thinking of logistics. Companies such as Purolator and FedEx are pretty large organizations. We have large manufacturing companies that know about logistics although they are not defence companies per se. Procurement is a large part of it.

Senator Cowan: I would think that those organizations have dealings with the Government of Canada in some other way would prevent them from acting in this capacity. I agree with you that they would have the necessary talents, experience and expertise.

Mr. St-Jean: We would be looking at people who were previously but are no longer associated with those organizations, such as retirees and former members of boards of directors. Some of these people are in academia, some are professional board members and some are in not-for-profit organizations. We have to be careful about independence.

We have had a number of discussions with eminent Canadians on this subject. Some would be stepping down from boards to have the opportunity of being of service to Canada. It will not be easy to find them, but I will be asking the deputy ministers to help us find the very best Canadians to provide us with good management advice. There must be good chemistry between the deputy minister and the audit committee members so that they

plus grande discipline dans les RPP. Nous voulons aussi une plus grande discipline au niveau de l'approbation pour assurer que nous pouvons mesurer ce qui est « bon ». C'est une culture que je souhaiterais voir implanter dans le système.

Le sénateur Mitchell : Je vous encourage à le faire.

Le sénateur Cowan : Ma question porte sur le recrutement de membres, qui ne sont pas fonctionnaires, pour le comité de vérification. Il me semble que le nombre de personnes qui connaîtraient bien les activités du ministère que vous décrivez et qui n'iraient pas rapidement à l'encontre des lignes directrices sur les conflits d'intérêts serait très réduit. Cela paraît très raisonnable sur le papier.

Vous avez pris l'exemple du ministère de la Défense, j'essaie donc de penser à des personnes qui connaîtraient le domaine de l'acquisition de matériel de défense, qui n'auraient pas de lien avec des entreprises ou des organisations faisant affaire, si non avec ce ministère, avec d'autres ministères et qui iraient rapidement à l'encontre des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts.

Je ne m'élève pas contre cela, et j'aimerais que vous me disiez dans quelle mesure ces spécialistes externes qualifiés et indépendants seraient disponibles et dans quelle mesure seraient-ils enclins à accepter le travail que vous avez décrit et à y mettre la volonté requise pour bien le faire.

M. St-Jean : L'indépendance est absolument essentielle. Le comité de vérification ne peut en aucune manière avoir d'autres opérations avec le ministère. Ils ne peuvent compromettre leur indépendance.

En ce qui a trait à la connaissance des activités du ministère, je pensais à la logistique pour le MDN. Les entreprises comme Purolator et FedEx sont de très grandes organisations. De grandes entreprises manufacturières connaissent la logistique, même s'il ne s'agit pas d'entreprises liées à la défense. L'approvisionnement compte dans une large mesure.

Le sénateur Cowan : J'aurais pensé que ces organisations traitent avec le gouvernement du Canada d'une manière qui les empêche d'agir à ce titre. Je suis d'accord avec vous, elles auraient les talents, l'expérience et l'expertise nécessaires.

M. St-Jean : Nous recherchons des personnes qui ont déjà été associées avec ces organisations mais qui ne le sont plus, comme les retraités et les anciens membres des conseils de direction. Certaines de ces personnes sont des professeurs, des membres de conseils professionnels et des organisations à but non lucratif. Il faut faire attention avec l'indépendance.

Nous avons eu un certain nombre de discussions avec des Canadiens de renom à ce sujet. Certains seraient prêts à se retirer d'un conseil pour servir le Canada. Ce ne sera pas facile pour ces personnes, mais je vais demander au sous-ministre de nous aider à trouver la meilleure solution pour que les meilleurs Canadiens nous fournissent des conseils en matière de bonne gestion. Il faut une bonne chimie entre le sous-ministre et les membres du comité

can provide good advice. We will work together to find the best Canadians for the job. We are not talking about thousands of people; we are talking about 100-150 people. It will not be easy but we should be able to find them.

Senator Day: Mr. St-Jean, I was interested in your comment that you have imported from the U.K. a financial program for the public sector and that you have made certain modifications to it to fit the Canadian situation. I am particularly interested in the issue of responsibility of deputy ministers. You said that to reinforce management responsibilities of deputy ministers the Financial Administration Act will be amended to give more explicit statutory authority for day-to-day management. I am sure you will ask Parliament to amend the act.

This committee handled the public service reorganization bill and we heard extensive testimony on why it was important to allow public servants and, in particular, deputy ministers, to manage. I think you used the term "let the managers manage." We accepted that approach with respect to the fundamental change in public sector reorganization. We know that there are a number of different provisions for delegation of authority to deputy ministers and now we are talking about amending the Financial Administration Act to give explicit statutory authority to deputy ministers.

My question is with respect not to the authority but the responsibility and the accountability. Parliament is giving them direct statutory authority. They also have delegated authority. Surely, then, they have a responsibility to account to Parliament for that authority; otherwise, we are giving them all kinds of powers but they are not accountable to Parliament. I would like you to comment on that.

Mr. St-Jean: I will speak to the point on importing U.K. training, and then I will ask my colleague to comment more specifically on the last part of the question.

The U.K. training is for certified financial officers in the public sector. It is a pretty good program. My colleagues in the U.K. treasury department are very happy with the support of that organization which trains the public sector. We started this only two months ago. We have a pilot program with 25 students. We will be refining it and by September we hope to be able to offer this program more widely so that our financial officers are better trained, both those from the outside and those inside, to know better how to manage in the public sector environment. We will be doing that in the near future.

de vérification afin que ce dernier fournisse de bons conseils. Nous travaillerons ensemble pour trouver les meilleurs Canadiens qui pourront effectuer ce travail. Nous ne parlons pas question de milliers de personnes; nous parlons d'environ 100 à 150 personnes. Ce ne sera pas une tâche facile, mais nous devrions être en mesure de les dénicher.

Le sénateur Day : Monsieur St-Jean, je m'intéresse au programme financier que vous avez importé du Royaume-Uni, pour le secteur public, et que vous avez modifié l'adapter au contexte canadien. Je m'intéresse particulièrement à la question de la responsabilité des sous-ministres. Vous avez dit que pour renforcer les responsabilités de gestion des sous-ministres, il faut modifier la Loi sur la gestion des finances publique afin de donner des pouvoirs légaux plus explicites pour la gestion courante. Je suis certain que vous demanderez au Parlement de modifier la loi.

Le comité a travaillé au projet de loi sur la réorganisation de la fonction publique et nous avons entendu beaucoup de témoins qui ont dit qu'il était important de permettre aux fonctionnaires et en particulier au sous-ministre de faire de la gestion. Je crois que vous avez dit quelque chose comme « laissez les gestionnaires s'occuper de la gestion ». Nous avons accepté cette approche en ce qui a trait aux changements fondamentaux apportés dans le cadre de la réorganisation de la fonction publique. Nous savons qu'il y a un certain nombre de dispositions pour déléguer les pouvoirs aux sous-ministres et nous parlons maintenant de la modification de la Loi sur la gestion des finances publiques pour donner des pouvoirs légaux explicites aux sous-ministres.

Ma question porte non pas sur l'autorité, mais sur les responsabilités et la responsabilisation. Le Parlement leur donne des pouvoirs légaux directs. Ils ont aussi des pouvoirs délégués. Ils ont donc assurément la responsabilité de faire rapport au Parlement dans l'exercice de ces pouvoirs; autrement, nous leur donnons toute sorte de pouvoirs, mais ils ne sont pas responsables devant le Parlement. J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez.

M. St-Jean : Je vais parler de l'importation du programme de formation du Royaume-Uni puis je vais demander à mon collègue de répondre à la dernière partie de la question.

La formation du Royaume-Uni est destinée aux agents financiers de la fonction publique. C'est un très bon programme. Mes collègues du ministère des Finances du Royaume-Uni sont très satisfaits du soutien de cette organisation qui effectue la formation à la fonction publique. Nous avons commencé à utiliser ce programme il y a deux mois seulement. Nous avons mis en place un programme pilote avec 25 étudiants. Nous y apporterons des modifications et d'ici septembre, nous espérons être en mesure d'offrir ce programme sur une plus grande échelle à nos agents financiers afin qu'ils soient mieux formés, ceux qui viennent de l'intérieur et ceux qui viennent de l'extérieur, et afin qu'ils sachent mieux comment gérer à la fonction publique.

Senator Day: We play around with the words “responsibility” and “accountability.” I do not mean anything sinister by the word “accountability.” I just mean responsibility and reporting. Tell us what is going on and accept the consequences if you have not done what you said you were going to do.

Mr. Scott-Douglas: Senator Day, Parliament will be asked to amend the Financial Administration Act to make more explicit their management responsibilities “under the minister,” and that is a very important phrase in this context. It recognizes that departmental legislation provides ministers with the authority for the management and general direction of their portfolios and that under that you will see deputy ministers executing their authority. It is under the minister. It reinforces and maintains that important relationship that ministers have to the management responsibilities of the department.

Second, in those cases the deputy minister will be accountable to the minister for how he or she executes those authorities that are made clear in the Financial Administration Act. That will be an accountability issue. The minister, in turn, will be accountable to the Prime Minister and to Parliament for how that authority is used. They will, at the same time, be accountable to their colleagues on the Treasury Board who have the management responsibility internal to government, mirroring the responsibility of Parliament but within government. That is how that will play itself out in terms of accountability.

Mr. Morgan: In terms of powers vested with deputy heads or ministers within legislation, in Financial Administration Act or other acts, sometimes these are further constrained with reference to policies or directives of the Treasury Board. The Treasury Board powers in issuing policies then constrain deputy heads in terms of managing their affairs with due regard for legislation but also Treasury Board policies, so that complicates it in terms of that overall relationship. It is not complete authority to do what they want within the statute; it is also constrained by Treasury Board policies.

Senator Day: You recall when we had the public service reorganization bill a few years ago that there was direct delegation of responsibility to deputy ministers, not to the minister and then down to the deputy, but either from Treasury Board or Public Service Commission directly to the deputy minister. “Deputy Head” was the term used.

We have had witnesses, and Mr. Franks was one of them, that said that since they have been given either statutory or delegated authority directly, then they should be responsible in their own right and therefore accountable in their own right to Parliament.

This is one of the committees of Parliament, so we should be able to bring the deputy minister here and expect the deputy minister to be accountable directly and not, as so often happen,

Le sénateur Day : Nous jouons sur la définition des mots « responsabilité » et « responsabilisation ». Je ne veux rien dire de mal en utilisant le mot « responsabilisation ». Je voulais simplement parler de responsabilité et de l’obligation de faire rapport. Dites-nous ce qui se passe et acceptez les conséquences si vous n’avez pas fait ce que vous deviez faire.

M. Scott-Douglas : Sénateur Day, on demandera au Parlement de modifier la Loi sur la gestion des finances publiques pour éclaircir les responsabilités des gestions « sous la direction du ministre », et c’est une phase très importante dans ce contexte. On reconnaît que les lois gouvernant les ministères donnent aux ministres l’autorité de la gestion et de la direction générale de leur portefeuille et que les sous-ministres exercent leurs pouvoirs sous la direction du ministre. Cela renforce et maintient cette relation importante que les ministres ont en matière de responsabilité de gestion à l’échelle du ministère.

Deuxièmement, dans ces cas, le sous-ministre sera responsable devant le ministre de la manière dont il exécute ces pouvoirs qui sont établis clairement dans la Loi sur la gestion des finances publiques. Il s’agira d’une question de responsabilité. Le ministre, à son tour, sera responsable devant le premier ministre et le Parlement dans l’exercice de ses pouvoirs. Du même coup, ils seront responsables devant leurs collègues du Conseil du Trésor qui ont la responsabilité de la gestion interne du gouvernement, ce qui reflète la responsabilité du Parlement, mais au sein du gouvernement. C’est ainsi que les choses fonctionneront en matière de responsabilisation.

M. Morgan : En ce qui a trait aux pouvoirs conférés aux sous-ministres ou aux ministres dans le cadre de la loi, la Loi sur la gestion des finances publiques ou d’autres lois, ces pouvoirs doivent quelquefois respecter des politiques ou des directives du Conseil du Trésor. Les pouvoirs du Conseil du Trésor, sous la forme de politiques, s’appliquent aux sous-ministres dans la gestion de leurs affaires, lesquels doivent respecter la loi, mais aussi les politiques du Conseil du Trésor, ce qui complique les choses en ce qui a trait à l’ensemble des relations. Ils n’ont pas l’autorité de faire ce qu’ils veulent dans le cadre de la loi; et ils doivent aussi respecter les politiques du Conseil du Trésor.

Le sénateur Day : Vous vous souviendrez que lorsque nous avons eu le projet de loi sur la réorganisation de la fonction publique il y a quelques années, il y avait une délégation directe de responsabilités aux sous-ministres, et non des ministres aux sous-ministres, et ces responsabilités émanaient du Conseil du Trésor ou de la Commission de la fonction publique et étaient conférées directement aux sous-ministres. Le terme utilisé était « sous-ministre ».

Nous avons entendu des témoins, et M. Franks était parmi ces témoins, et il a dit que puisqu’ils ont eu l’autorité légale ou les pouvoirs délégués directement, ils doivent être responsables devant le Parlement.

À titre de comité du Parlement, nous devrions être en mesure de convoquer le sous-ministre et de s’attendre à ce qu’il soit directement responsable, et non, comme cela se produit souvent,

have them come and be very concerned about saying anything that might in any way step on the toes of their minister. We want direct information and direct thought.

Mr. Scott-Douglas: The deputy minister has at least two sources of authority. One, as you say, is delegated, so the authority is in the first instance assigned to or vested in the minister, and that minister in turn delegates it to the deputy minister. In that case, the deputy minister is accountable to the minister for that authority that has come from the minister.

In other cases, you are right that there are certain acts, and they tend to be quite narrow in scope and deal with specific issues, that do assign authority directly to deputy ministers. In those cases, the minister remains accountable to Parliament overall for the all actions within the department. There is an accountability relationship that continues to exist. The deputy minister is answerable to Parliament, comes before committee such as this, and provides explanations and information about what was done. The deputy minister for those responsibilities is accountable, for instance, to Treasury Board for the use of authorities that are assigned directly to the minister under the Financial Administration Act or, for instance, to the Public Service Commission for certain authorities assigned to the deputy minister in the area of staffing. There is an accountability relationship that continues to exist, but it is within government in those specific instances. The minister remains accountable to Parliament for the overall management direction of the department. Parliament goes to the minister for that accountability relationship.

Senator Day: That is helpful. I will wait to see what you will ask us to consider with respect to amendments to the Financial Administration Act. However, as I understand your point now, you are saying this statutory authority that will be going to the deputy minister will be really just a comment that the minister may delegate to the deputy minister. You are saying it is under the minister, and therefore the line is still minister to deputy minister.

Mr. Scott-Douglas: Correct. It will reinforce the minister's responsibility for his or her department and will make clear that the deputy minister, under the minister, has responsibility for the day-to-day management of the department and for the signing of the accounts of the organization.

Senator Day: So what is new?

Mr. Scott-Douglas: That does not exist currently in legislation.

Senator Day: Why do we need legislation to say that the deputy minister works for the minister?

Mr. Scott-Douglas: It will make it explicit. As Mr. Morgan made clear, it will also ensure that the Treasury Board has the required authorities to provide direction to deputy ministers on how they can use the authority vested in them and will put constraints where necessary to ensure that the sound principles of management are adhered to in the use of that authority.

qu'il vienne et fasse attention de ne pas dire des choses qui pourraient embarrasser son ministre. Nous voulons de l'information directe et nous voulons savoir ce qu'il pense.

M. Scott-Douglas : Le sous-ministre a au moins deux sources d'autorité. La première, comme vous l'avez dit, c'est l'autorité qui est conférée au ministre, et que le ministre délègue au sous-ministre. Dans ce cas, le sous-ministre est responsable devant le ministre pour les pouvoirs qui émanent du ministre.

Dans les autres cas, il est vrai qu'il y a certaines lois, et elles ont tendance à avoir une portée assez étroite et à traiter de questions spécifiques, qui confèrent directement des pouvoirs aux sous-ministres. Dans ces cas, le ministre demeure responsable devant le Parlement pour toutes les activités du ministère. Il y a une responsabilisation qui continue à exister. Le sous-ministre responsable devant le Parlement est tenu de se présenter devant les comités comme celui-ci et de fournir des explications et de l'information sur ce qui a été fait. Le sous-ministre est responsable de cela, par exemple, il est responsable devant le Conseil du Trésor dans l'exercice des pouvoirs qui sont conférés directement au ministre dans le cadre de la Loi sur la gestion des finances publiques ou, par exemple, devant la Commission de la fonction publique pour certains pouvoirs qui sont délégués au sous-ministre dans le domaine de la dotation. Il y a une relation de responsabilisation qui continue à exister, mais au sein du gouvernement dans ce cas particulier. Le ministre demeure responsable devant le Parlement pour la gestion de l'ensemble du ministère. Le Parlement demande des comptes au ministre pour cette relation de responsabilisation.

Le sénateur Day : C'est bon. Je vais attendre de voir ce vous allez nous demander en ce qui a trait aux modifications à la Loi sur la gestion des finances publiques. Cependant, d'après ce que je comprends, vous dites que ces pouvoirs légaux qui seront conférés aux sous-ministres seront tout simplement un commentaire disant que le ministre peut déléguer un pouvoir au sous-ministre. Vous dites que ces pouvoirs relèvent du ministre et que le rapport demeure le même, soit du ministre au sous-ministre.

M. Scott-Douglas : C'est exact. La modification renforcera la responsabilité du ministre à l'égard de son ministère et établira clairement que le sous-ministre, sous la responsabilité du ministre, est responsable de la gestion courante du ministère et a le pouvoir de signature pour les comptes de l'organisation.

Le sénateur Day : Qu'est-ce qui est nouveau alors?

M. Scott-Douglas : Cette précision n'est pas présente dans la loi actuelle.

Le sénateur Day : Pourquoi avons-nous besoin d'une loi pour dire que les sous-ministres travaillent pour les ministres?

M. Scott-Douglas : Cela rendra les choses explicites. Comme M. Morgan l'a dit, cette modification donnera au Conseil du Trésor les pouvoirs nécessaires pour donner des directives aux sous-ministres quant à la manière d'utiliser les pouvoirs qui leur sont conférés et imposer des limites aux besoins pour s'assurer que les bons principes de gestion sont utilisés dans l'exercice de ces pouvoirs.

Senator Day: Directly to the deputy minister.

Mr. Scott-Douglas: That is correct, yes.

Senator Day: This will be interesting, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, it will. Honourable senators, our time is up, but there are two senators who are down for a second round. I propose they put their questions on the record, and perhaps, Mr. St-Jean, you can send a written response. You are the last witnesses that we will be hearing on the accountability paper that we are working on, so your comments will be incorporated in the report we intend to table soon. If you could respond quickly to the two questions that will be put, we would appreciate that.

Senator Ringuette: Briefly, when you sign off a written attestation to the deputy minister, is that before or after you receive the money from Treasury Board?

Under your organization budget, are the different department comptrollers under your budget, and what is your budget?

In regards to these new internal auditing committees, will they be under your budget or under the department budget? Who will appoint them?

Who has attested this number of \$7 million? Have you verified this number of \$7 million? If the \$7 million is distributed to all the departments, how can we make sure that this is the right assessment?

Senator Segal: Very specifically, I would be appreciative, and I am sure colleagues on the committee would share that appreciation, if you and your officials could reflect on the answer to this question and provide it in a convenient time frame.

What are the barriers to having all federal departments report on their material financial activities quarterly in the public domain to Parliament so that ministers, the Comptroller General, the Auditor General and Parliament have the data and the information necessary to judge, on a proactive basis, in-year activities before a problem so worsens that it is beyond repair? Thank you.

The Chairman: Mr. St-Jean, Mr. Scott-Douglas, Mr. Morgan, thank you for coming and answering a series of difficult and complicated questions. You have discharged your duties and obligations very well, and we appreciate your input into this important study.

Honourable senators, we will now continue in camera.

The committee continued in camera.

Le sénateur Day : Directement au sous-ministre.

M. Scott-Douglas : Oui, c'est exact.

Le sénateur Day : Ce sera intéressant, monsieur le président.

Le président : Oui, ce sera intéressant. Honorables sénateurs, votre temps est écoulé, mais il y a deux sénateurs qui attendent pour un deuxième tour. Je propose de leur laisser poser les questions pour le compte rendu et, monsieur St-Jean, vous pourrez peut-être leur envoyer la réponse écrite. Vous êtes les derniers témoins que nous entendrons au sujet du document sur la responsabilisation que nous examinons, alors vos commentaires seront incorporés au rapport que nous prévoyons déposer prochainement. Si vous pouviez nous faire parvenir sous peu les deux questions, nous vous en serions reconnaissants.

Le sénateur Ringuette : Rapidement, lorsque vous signez une attestation écrite pour un sous-ministre, est-ce que cela se produit avant ou après avoir reçu l'argent du Conseil du Trésor?

Selon le budget de votre organisation, les différents contrôleurs du ministère font-ils partie de votre budget, et quel est ce budget?

En ce qui a trait à ces nouveaux comités de vérifications internes, feront-ils partie de votre budget ou du budget du ministère? Qui nommera ces membres?

Qui a autorisé les sept millions de dollars? Avez-vous vérifié ce chiffre? Ces sept millions de dollars sont distribués à tous les ministères, alors comment pourrions-nous nous assurer qu'il s'agit d'une évaluation exacte?

Le sénateur Segal : En fait, j'aimerais que vous et vos fonctionnaires répondiez à cette question assez rapidement, et je suis certain que mes collègues du comité seront d'accord avec moi.

Quels sont les obstacles qui empêchent les ministères du gouvernement fédéral de faire rapport sur leurs activités financières matériels de manière semestrielle à l'intention du Parlement afin que les ministres, que le contrôleur général, que le vérificateur général et que le Parlement aient les données et l'information nécessaires pour juger, d'une manière proactive, des activités annuelles avant que les problèmes deviennent trop graves et ne puissent être réglés? Merci.

Le président : Monsieur St-Jean, monsieur Scott-Douglas, monsieur Morgan, je vous remercie d'être venu et d'avoir répondu à une série de questions difficiles et compliquées. Vous vous êtes très bien acquittés de vos responsabilités, et nous apprécions vos commentaires sur cette étude importante.

Honorables sénateurs, nous allons poursuivre la séance à huis clos.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Treasury Board of Canada:

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada;
John Morgan, Acting Assistant Comptroller General;
Roger Scott-Douglas, Executive Director, Strategic Policy.

TÉMOINS

Conseil du Trésor du Canada:

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada;
John Morgan, contrôleur général adjoint par intérim;
Roger Scott-Douglas, directeur exécutif, Politique stratégique.