

2005



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 4
La gestion des initiatives horizontales



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/2-4F
ISBN 0-662-70546-7



Chapitre

4

La gestion des initiatives horizontales

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Les initiatives horizontales et le gouvernement fédéral	3
Les trois initiatives examinées	4
Objet de la vérification	7
Observations et recommandations	7
La gouvernance et la coordination	8
La mise en œuvre de la structure de gouvernance de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie laisse à désirer	8
Faiblesse de la coordination fédérale au chapitre de l'itinérance	12
Modèle de gouvernance prometteur pour l'Accord de Vancouver	17
Reddition de comptes et leçons apprises	19
Aucune des trois initiatives n'a été bien définie	19
Absence de planification pour l'évaluation globale du rendement	20
L'information communiquée au Parlement laisse à désirer	21
Attention insuffisante de la part des organismes centraux	22
Il faut améliorer le processus d'approbation des initiatives horizontales	22
Un cadre de gestion est nécessaire	25
Il faut repenser les instruments de financement	26
Conclusion	28
À propos de la vérification	31
Annexes	
A. Description des programmes	34
B. Financement de l'Initiative nationale pour les sans-abri	37
C. Programmes touchant l'itinérance : Toronto	38
D. Tableau des recommandations	39



La gestion des initiatives horizontales

Points saillants

Objet La vérification a porté sur les politiques fédérales, les directives applicables à l'ensemble du gouvernement et le rôle que jouent les organismes centraux pour ce qui est de la création, de la coordination et de la surveillance des initiatives qui font intervenir plusieurs organisations. Nous avons examiné, de manière plus approfondie, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral pour mettre en œuvre trois de ces initiatives — la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver (une initiative de développement urbain).

Notre vérification a porté essentiellement sur la gestion et la coordination des actions du gouvernement fédéral dans le cadre de ces initiatives ainsi que sur leur incidence sur les résultats obtenus. Nous ne faisons pas d'observations sur le bien-fondé des initiatives ni sur la performance des autres gouvernements et organisations participants, mais nous avons interviewé des représentants de ces entités et profité de leurs connaissances des initiatives.

Pertinence Le gouvernement fédéral a reconnu le besoin de s'attaquer à des questions complexes qui vont au-delà des champs de compétence d'une seule administration et qui ne peuvent se régler facilement. Certaines de ces questions ont des causes multiples et se sont développées sur de longues périodes de temps. Aucun ministère ou gouvernement ne peut réussir seul à régler ces questions. Elles exigent l'intervention de plusieurs organisations, souvent au moyen d'initiatives horizontales.

Le gouvernement fédéral doit trouver des moyens efficaces de gérer les mesures qui font intervenir plusieurs organisations fédérales, tout en respectant les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle. L'utilisation efficiente des ressources pour assurer la prestation des programmes et des services dépend de l'intégration de la prise de décision à l'échelle du gouvernement fédéral. De plus, quand la gestion horizontale laisse à désirer, il est peu probable que le gouvernement obtienne les résultats qu'il a promis aux Canadiennes et aux Canadiens.

Constatations

- Même s'il y a eu récemment certaines améliorations, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral à l'égard des initiatives horizontales demeure ponctuelle. Les organismes centraux n'ont pas cerné les circonstances qui exigent la mise en place d'une initiative horizontale, ni le genre de gouvernance nécessaire. Ils n'ont pas établi suffisamment d'outils spécialisés pour assurer la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination des actions fédérales dans de tels cas, et n'ont pratiquement pas fait de progrès dans l'établissement de modes de financement pour les programmes horizontaux.
- Dans deux des trois initiatives que nous avons examinées, les mécanismes de gouvernance et de coordination sont inadéquats. Ainsi, la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie n'a pas suffisamment bénéficié des conseils formulés par des experts indépendants. En raison d'un manque de coordination fédérale, l'Initiative nationale pour les sans-abri n'a pas bénéficié, comme elle l'aurait pu, de l'expertise fédérale disponible en matière de santé et d'habitation.
- On n'a pas prévu de moyens, lors de la planification de chacune des trois initiatives, pour évaluer la contribution des organisations fédérales à l'initiative dans son ensemble et communiquer cette information. La plupart des rapports ont porté sur un programme fédéral particulier. Par conséquent, le Parlement ne possède pas de tableau complet des résultats des initiatives.
- Nous avons constaté que le modèle de gouvernance de l'Accord de Vancouver était prometteur; les gouvernements provincial, municipal et fédéral travaillent en collaboration pour répondre aux besoins de la collectivité. L'approche a été conçue au niveau local et a évolué, passant d'une initiative sans financement, basée sur un accord de collaboration, à une initiative financée.

Réaction du gouvernement. La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et du Bureau du Conseil privé, donnée au nom du gouvernement et des organisations fédérales que nous avons vérifiées, se trouve à la fin du présent chapitre. Le gouvernement respecte l'esprit de nos recommandations et reconnaît la nécessité d'améliorer la gestion des initiatives horizontales.

Introduction

Les initiatives horizontales et le gouvernement fédéral

4.1 Étant donné la structure fédérale du Canada, ses divers intérêts régionaux et sa taille, les organisations fédérales doivent travailler les unes avec les autres et avec les autres ordres de gouvernement. Au cours des dernières années, d'autres facteurs ont accru le besoin d'une intervention efficace.

- Les collectivités souhaitent une plus grande intégration de la prestation des programmes.
- Les gouvernements doivent faire face à des facteurs externes, comme la mondialisation, l'évolution rapide des technologies et les risques pour la santé et la sécurité.

4.2 Le gouvernement fédéral sait qu'il doit mettre en œuvre des moyens efficaces pour régler des questions socio-économiques complexes, qui vont au-delà des frontières organisationnelles ou des champs de compétence et pour lesquelles des solutions simples ne suffisent pas. Ces questions ont généralement des causes multiples et se sont développées sur de longues périodes de temps. Aucun ministère ou gouvernement ne peut réussir seul à les régler. Elles exigent l'intervention de plusieurs ministères, souvent dans le cadre d'initiatives horizontales. Dans ce cas, les ministères doivent respecter les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle.

4.3 Deux initiatives que nous avons examinées dans le cadre du présent chapitre — l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver — portent sur des problèmes complexes de ce genre. La troisième initiative, la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, a des répercussions importantes sur l'économie, la santé et l'environnement.

4.4 Aucun gouvernement ne peut se permettre de négliger la gestion des initiatives horizontales, car cela pourrait :

- réduire l'efficacité de la fonction publique si les résultats collectifs prévus ne sont pas atteints;
- mettre en péril l'utilisation efficiente des ressources;
- accroître le risque de chevauchement et de double emploi des programmes.

4.5 Pour répondre au besoin de mettre en place un mode de coordination horizontale, plusieurs autres administrations ont créé des structures organisationnelles au niveau central du gouvernement.

- Au Royaume-Uni, le gouvernement a établi des unités de coordination pour favoriser le « décloisonnement du gouvernement » et surveiller l'avancement des initiatives pangouvernementales. Au besoin, les unités ont les pouvoirs nécessaires pour faire avancer ces initiatives.
- En Australie, le gouvernement fédéral et l'État du Queensland ont établi des unités dans les organismes centraux pour conseiller le Cabinet sur l'état de mise en œuvre des initiatives horizontales et d'autres initiatives importantes. Ces unités donnent également des conseils en matière de planification aux organismes gouvernementaux responsables de ces initiatives et veillent à ce qu'ils tiennent expressément compte des aspects liés à la coordination horizontale.
- En Alberta, le Cabinet a lancé des initiatives interministérielles en 1997-1998 pour faire avancer son programme gouvernemental et travailler de manière intégrée.

4.6 Le gouvernement du Canada s'est engagé à gérer les questions horizontales de manière efficace. Ces dernières années, le discours du Trône a régulièrement fait état de ces questions dans les plans du gouvernement. Les comités parlementaires se sont également penchés sur les initiatives horizontales, qui constituent pour eux une source de préoccupation.

Les trois initiatives examinées

4.7 Nous nous sommes penchés sur la façon dont le gouvernement fédéral effectue la gestion des questions horizontales et avons examiné trois initiatives précises : la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et la participation fédérale à l'Accord de Vancouver. La pièce 4.1 décrit, pour chaque initiative, le financement et les organisations fédérales que nous avons examinées. L'annexe A contient une information plus détaillée sur les principaux programmes pertinents pour chaque initiative.

Pièce 4.1 Les trois initiatives que nous avons examinées

Initiative	Fonds fédéraux	Participants	Les institutions fédérales que nous avons examinées
Stratégie canadienne en matière de biotechnologie	396 millions de dollars (1998-1999 à 2005-2006)	Les ministères et organismes fédéraux	Affaires étrangères et Commerce international Canada Agence canadienne d'inspection des aliments Agriculture et Agroalimentaire Canada Conseil national de recherches du Canada Environnement Canada Industrie Canada Instituts de recherche en santé du Canada Pêches et Océans Canada Ressources naturelles Canada Santé Canada Secrétariat du Conseil du Trésor
Initiative nationale pour les sans-abri	1,158 milliard de dollars Phase 1 : 753 millions de dollars (1999-2003) Phase 2 : 405 millions de dollars (2003-2006)	Le gouvernement fédéral, d'autres ordres de gouvernement et des partenaires communautaires	Agence de santé publique du Canada ¹ Ressources humaines et Développement des compétences Canada Santé Canada ¹ Secrétariat du Conseil du Trésor Société canadienne d'hypothèques et de logement Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Accord de Vancouver	22 millions de dollars (1999-2000 à 2004-2005)	La ville de Vancouver, le gouvernement de la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral	Agence de santé publique du Canada Bureau du Conseil privé (puis Infrastructure Canada ²) Diversification de l'économie de l'Ouest Canada Ressources humaines et Développement des compétences Canada Santé Canada Secrétariat du Conseil du Trésor

¹Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada n'ont pas reçu de fonds dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri.

²Au cours de notre vérification, le Secrétariat chargé des villes a été transféré du Bureau du Conseil privé à Infrastructure Canada.

4.8 La Stratégie canadienne en matière de biotechnologie.

En 1998, le gouvernement fédéral a annoncé une stratégie visant à améliorer la qualité de vie de la population canadienne et ce, dans les domaines de la santé, de la sécurité, de l'environnement et du développement social et économique. La Stratégie visait à positionner le Canada comme un chef de file mondial responsable dans le domaine de la biotechnologie en se concentrant sur les éléments suivants :

- moderniser le système de réglementation;
- financer la recherche et le développement de pointe;
- augmenter l'accès aux capitaux d'investissement;
- renforcer le capital intellectuel du Canada;
- mobiliser directement les Canadiens lors de l'élaboration des politiques pertinentes;
- développer des ressources humaines très compétentes;
- mettre à jour la *Loi sur les brevets*.

4.9 L'Initiative nationale pour les sans-abri. En 1999, le gouvernement fédéral a réagi à la crise des sans-abri en annonçant le financement de programmes destinés aux sans-abri; cette intervention est connue sous le nom d'Initiative nationale pour les sans-abri. Elle a pour objectifs :

- d'aider les sans-abri à devenir autonomes;
- d'aider les collectivités à rehausser leurs capacités de répondre aux besoins des sans-abri;
- d'établir une base de connaissances sur l'itinérance.

4.10 La participation fédérale à l'Accord de Vancouver. Cette initiative diffère des deux autres car il s'agit à la fois d'une initiative tripartite et horizontale. Elle fait intervenir trois ordres de gouvernement — le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et l'administration municipale — qui, en 2000, ont signé un accord pour lutter contre le déclin urbain du quartier Est du centre-ville de Vancouver. Au cours de ses trois premières années, l'Accord ne bénéficiait d'aucun financement. En 2003, on a annoncé l'octroi de fonds, mais le financement n'a été en place qu'en 2004. En 2005, l'Accord a été renouvelé dans le but :

- de créer une collectivité saine, sécuritaire et viable;
- de promouvoir le développement économique et social;
- de développer des capacités au sein de la collectivité et de conclure des partenariats entre le secteur public, le secteur privé, les organismes sans but lucratif et les organismes bénévoles.

4.11 Le chapitre 5 du présent rapport, « Le soutien accordé aux industries culturelles », s'intéresse également à la gestion des initiatives horizontales, et particulièrement à la nécessité d'une gouvernance efficace.

Objet de la vérification

4.12 Les objectifs de la présente vérification étaient les suivants :

- déterminer, pour les trois initiatives que nous avons examinées, si les organisations fédérales avaient pris des mesures pour assurer la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination; déterminer la mesure dans laquelle les organisations fédérales ont utilisé l'information sur le rendement pour s'améliorer et apprendre; et déterminer si le rôle joué par les organismes centraux était adéquat;
- évaluer, à l'échelle du gouvernement, la direction, l'orientation et l'appui assurés par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces aspects touchent également le Bureau du Conseil privé.

Nous avons mis l'accent sur la fonction de coordination et son effet sur les résultats.

4.13 Nous n'avons pas vérifié tous les partenaires fédéraux nommés dans les documents publics liés à la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et à l'Accord de Vancouver, car certaines organisations ont joué un rôle mineur ou ne sont pas intervenues du tout. Pour ce qui est de l'Initiative nationale pour les sans-abri, nous avons incorporé Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada à notre vérification en raison du lien qui existe entre la santé et l'itinérance.

4.14 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit de plus amples détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

4.15 Le gouvernement fédéral s'est engagé à travailler au-delà des frontières organisationnelles si cela s'avère nécessaire. Son *Guide du sous-ministre* indique que « la nécessité de coordonner les responsabilités de plusieurs ministres avant de prendre certaines initiatives est maintenant la règle plutôt que l'exception ». Les trois initiatives que nous avons examinées montrent qu'il existe différentes approches pour assurer la gouvernance, la coordination, la reddition de comptes et l'ajustement dans le cas des initiatives horizontales. Cependant, elles montrent aussi que les organismes centraux doivent supprimer d'importants obstacles à la gestion des initiatives horizontales.

La gouvernance et la coordination

La mise en œuvre de la structure de gouvernance de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie laisse à désirer

4.16 Les intentions du gouvernement en ce qui a trait à la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, annoncée en 1998, étaient très vastes :

La stratégie vise à faire en sorte que la biotechnologie continue d'améliorer la qualité de vie des Canadiens en matière de santé, de sécurité, d'environnement, de développement social et de progrès économique. La biotechnologie est l'une des technologies qui se développent le plus rapidement au monde. Ses avantages potentiels pourraient même rivaliser avec ceux découlant de la convergence des technologies de l'information et des communications. Elle offre de formidables débouchés économiques, en particulier du côté des exportations et de la création d'emplois.

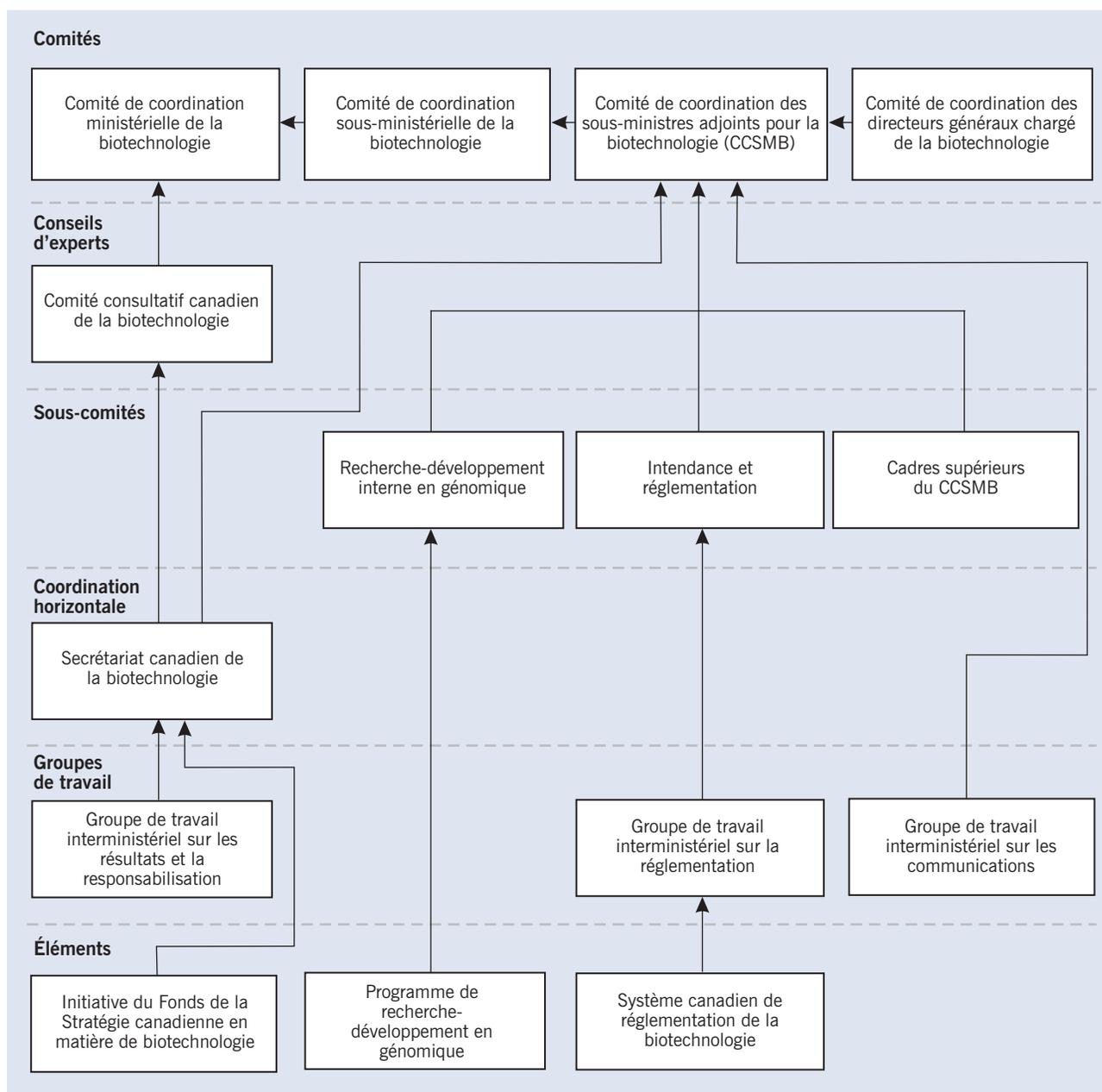
4.17 La stratégie visait à améliorer la façon dont le gouvernement coordonnait la biotechnologie en tant que question horizontale. La pièce 4.2 montre la structure de gouvernance établie pour permettre cette coordination.

4.18 La direction doit être renforcée. Le Comité de coordination ministérielle de la biotechnologie est composé des ministres des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de l'Environnement, de l'Industrie, des Pêches et des Océans, des Ressources naturelles, et de la Santé. C'est le ministre de l'Industrie qui préside le Comité. Tous les ministres sont responsables collectivement de la Stratégie, mais chaque ministre contrôle les secteurs qui relèvent de son mandat et en est responsable. Nous nous attendions à ce que le Comité ait joué activement son rôle de direction dans la mise en œuvre des plans d'action pour atteindre les buts de la Stratégie.

4.19 Le Comité consultatif canadien de la biotechnologie fournit aux ministres responsables de la biotechnologie des conseils d'experts indépendants sur les nouvelles questions stratégiques en matière de biotechnologie. Nous nous attendions à ce que les ministres reçoivent et étudient ces conseils en temps voulu, étant donné que les changements rapides se produisant dans le domaine de la biotechnologie peuvent influencer sur la santé, la sécurité, l'environnement et l'économie.

4.20 Les principaux ministères sont également représentés au sein du Comité de coordination sous-ministérielle de la biotechnologie et du Comité de coordination des sous-ministres adjoints pour la biotechnologie (CCSMB). Le Secrétariat canadien de la biotechnologie, qui relève du CCSMB, devait appuyer et coordonner ces comités et veiller à la communication de l'information entre les

Pièce 4.2 La Stratégie canadienne en matière de biotechnologie — structure de gouvernance



Source : Secrétariat canadien de la biotechnologie

ministères et organismes fédéraux. Des groupes de travail devaient également être créés au besoin. Nous nous attendions à ce que le Comité de coordination sous-ministériel assure la direction de la Stratégie et à ce que le CCSMB en effectue la gestion.

4.21 Nous avons constaté un manque de direction au niveau supérieur à l'égard de la Stratégie. Le Comité de coordination ministérielle ne s'est réuni qu'une seule fois en six ans et le Comité de coordination sous-ministériel ne s'est pas réuni depuis 2002. Nous avons constaté que quelques-unes des recommandations du Comité consultatif avaient été prises en considération par les groupes de travail. Cependant, le mécanisme visant à considérer les conseils des experts indépendants n'a pas fonctionné comme prévu. En avril 2005, le Comité de coordination ministérielle n'avait toujours pas répondu officiellement à un certain nombre de rapports du Comité consultatif, qui exigeaient une intervention rapide (voir la pièce 4.3).

4.22 Réponse publique et opportune du gouvernement. Lorsque le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a déposé son rapport, le gouvernement a répondu de façon publique aux recommandations, dans un délai de six mois. Dans sa réponse, le gouvernement établissait des cibles précises de mise en œuvre. Le rapport du Comité portait sur de nombreux secteurs, dont la biotechnologie, et reconnaissait la valeur de recommandations antérieures formulées par le Comité consultatif canadien de la biotechnologie.

Pièce 4.3 Le Comité de coordination ministérielle de la biotechnologie et les rapports du comité consultatif

Rapports du Comité consultatif canadien de la biotechnologie	Date de délivrance	Date à laquelle le gouvernement s'est engagé à répondre	État de la réponse en avril 2005
Brevetabilité des formes de vie supérieure et enjeux connexes. Le rapport présente les enjeux de nature sociale, éthique et légale du brevetage des plantes et des animaux.	Juin 2002	Aucun engagement	Aucune réponse
Améliorer la réglementation des aliments génétiquement modifiés et des autres aliments nouveaux au Canada. Le rapport présente les bienfaits de l'innovation biotechnologique sur la production alimentaire tout en assurant une protection raisonnable contre ses dangers éventuels.	Août 2002	Fin de 2002	Aucune réponse
La biotechnologie et la santé des Canadiens. Le rapport décrit le rôle que la biotechnologie pourrait jouer dans la prévention, le diagnostic et le traitement des maladies. Il examine certaines des considérations d'ordre social et éthique que suscitent les applications de la biotechnologie et il définit un cadre stratégique.	Décembre 2004	Aucun engagement	Aucune réponse

4.23 Coordination au niveau opérationnel. L'évolution de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie a été retardée par l'absence d'orientation claire et de direction au niveau supérieur de la structure de gouvernance. En 2003, des fonctionnaires au niveau opérationnel ont reconnu que le cadre de la Stratégie était désuet — il ne reflétait plus l'avancement technologique. Ces fonctionnaires ont alors commencé à travailler sur le *Plan du gouvernement en matière de biotechnologie* afin d'établir une nouvelle vision pour faire progresser la Stratégie.

4.24 En 2004, le Comité de coordination des sous-ministres adjoints pour la biotechnologie a approuvé le Plan en vue de renouveler la Stratégie. Au lieu de mettre l'accent sur l'intendance et l'innovation à titre de volets indépendants, le Plan reconnaît les relations qui existent entre l'innovation, la commercialisation, l'intendance et les aspects internationaux.

4.25 Depuis 2004, le Plan du gouvernement a servi à sélectionner et à financer des projets dans le cadre du Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, et a influencé l'orientation des travaux de biotechnologie dans deux domaines de la Stratégie, soit la réglementation et la recherche-développement.

4.26 Risque que des organisations financées par le gouvernement fédéral aient des objectifs contradictoires. Étant donné que par la Stratégie, le gouvernement fédéral visait une approche cohérente de la biotechnologie, nous nous attendions à ce que les principales dépenses fédérales en matière de biotechnologie soient coordonnées avec la Stratégie. Cependant, entre 2000 et 2004, le gouvernement fédéral a transféré 375 millions de dollars à une fondation sans but lucratif, Génome Canada, qui subventionne la recherche dans des domaines liés à la Stratégie. Ce montant est presque aussi élevé que le financement total affecté à la Stratégie, soit 396 millions de dollars de 1998-1999 à 2005-2006.

4.27 Même si selon deux organismes fédéraux que nous avons examinés, les activités de Génome Canada et celles qui sont liées à la Stratégie n'étaient pas harmonisées, d'autres ministères ont déclaré qu'ils travaillaient indirectement avec Génome Canada par le truchement de partenaires. Nous n'avons pu examiner les activités de Génome Canada, car au moment de la vérification, nous n'avions pas le mandat de le faire. Nous craignons que faute d'une coordination adéquate, des organisations financées par le gouvernement fédéral — des ministères et des fondations — aient des objectifs contradictoires.

Nous avons soulevé la question dans le chapitre 4 de notre Rapport de février 2005, « La reddition de comptes des fondations ».

4.28 Globalement, la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie n'a pas fonctionné comme prévu. Sa conception exigeait une direction au niveau supérieur, qui ne s'est pas concrétisée; cependant, les gestionnaires et les fonctionnaires au niveau opérationnel ont assuré une certaine forme de coordination.

Faiblesse de la coordination fédérale au chapitre de l'itinérance

4.29 Une approche axée sur les collectivités. En 1999, le gouvernement fédéral a établi le Secrétariat national pour les sans-abri au sein de Développement des ressources humaines Canada (maintenant Ressources humaines et Développement des compétences Canada) et l'a chargé de la conception et de la prestation de l'Initiative nationale pour les sans-abri (voir l'annexe B pour de plus amples renseignements sur le financement et les organisations fédérales participantes). Selon des représentants du Secrétariat, l'Initiative visait à appuyer les efforts des collectivités en favorisant la coopération entre les gouvernements et d'autres organisations. Cette initiative était axée initialement sur les refuges d'urgence, puis sur les maisons de transition et d'appui, ainsi que sur l'établissement d'un « continuum de services de soutien » pour aider les sans-abri à devenir autonomes. Elle comprenait la prévention et la sensibilisation, les services de soutien, les soins de santé et le développement des compétences. La majeure partie des fonds fédéraux a servi à des projets d'investissement, notamment la construction de refuges, de maisons d'hébergement de transition et d'appui ainsi que d'installations de soutien.

4.30 Le Secrétariat national pour les sans-abri était également chargé d'assurer la coordination entre les divers partenaires fédéraux. Même si certaines activités de l'Initiative nationale pour les sans-abri ont rallié des organisations fédérales à l'échelle nationale, nous avons constaté un manque de précision et de détail sur les structures, les rôles et les responsabilités des organisations fédérales qui ont reçu une aide financière dans le cadre de l'Initiative ainsi que sur celles qui avaient des programmes existants connexes.

4.31 L'Initiative nationale pour les sans-abri a donné lieu à la création de nouveaux programmes, notamment :

- **l'Initiative de partenariats en action communautaire**, administrée par Ressources humaines et Développement des compétences Canada;

Initiative de partenariats en action communautaire — Cette initiative a récemment reçu de la Fondation des Nations Unies pour l'habitat un prix d'excellence pour ses pratiques exemplaires lors de la remise des prix internationaux de Dubaï 2002. Les prix pour les pratiques exemplaires récompensent les initiatives qui ont apporté une contribution exceptionnelle à l'amélioration de la qualité de vie dans les villes et les collectivités partout dans le monde.

- l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri — initiative horizontale de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et du Secrétariat national pour les sans-abri (l'organisme directeur), avec l'aide de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

4.32 L'Initiative nationale pour les sans-abri a également augmenté le financement de deux programmes existants de la Société canadienne d'hypothèques et de logement :

- le Programme d'aide à la remise en état des logements;
- le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement.

4.33 Ressources humaines et Développement des compétences Canada a généralement transféré des fonds à des groupes communautaires au moyen d'accords de contribution. Dans le cadre de ses programmes, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a versé des fonds à des propriétaires de logements pour qu'ils les réparent et les modifient. Son Programme d'amélioration des maisons d'hébergement a également servi à financer des groupes communautaires. Dans deux des trois villes que nous avons examinées, soit Toronto et Edmonton, l'Initiative de partenariats en action communautaire et le Programme d'aide à la remise en état des logements étaient assurés au nom du gouvernement fédéral par les municipalités ou des organismes communautaires (l'annexe C présente des exemples de programmes touchant les sans-abri à Toronto).

4.34 En collaboration avec d'autres ordres de gouvernement, l'Initiative a financé un éventail de services pour aider les sans-abri à effectuer une transition durable de la rue à une vie plus sécuritaire. Par exemple :

- le Salvation Army Harbour Light Centre, à Vancouver, offre divers types de services de refuges et gère un centre de désintoxication pour les toxicomanes;
- le WINGS (Women in Need Growing Stronger) of Providence, à Edmonton, administre une maison d'hébergement transitoire dotée de systèmes de sécurité et offre des services spéciaux aux femmes et aux enfants qui fuient des situations violentes.

4.35 Nous nous attendions à ce que les organisations fédérales coordonnent leurs actions pour réduire l'itinérance, comme suit :

- en réunissant des programmes connexes;
- en modifiant des programmes existants, au besoin, lors de la création de nouveaux programmes;

- en tirant parti des divers secteurs de compétences du gouvernement fédéral.

4.36 Liens entre les programmes pour les sans-abri et les programmes de santé. Les gouvernements et d'autres organisations ont montré qu'il existait des liens étroits entre problèmes de santé et itinérance (voir la pièce 4.4). Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral ait assuré une coordination entre l'Initiative nationale pour les sans-abri et ses activités connexes, y compris les activités qui ne bénéficiaient pas d'une aide financière en vertu de l'Initiative.

4.37 Bien que Santé Canada ait été invité en 1999 à devenir un partenaire officiel de l'Initiative nationale pour les sans-abri, ni ce ministère ni l'Agence de santé publique du Canada, créée en 2004, n'en sont des partenaires. Les représentants de Santé Canada nous ont indiqué qu'ils travaillaient avec d'autres organisations fédérales de façon informelle, fournissant leur expertise en fonction des besoins.

Pièce 4.4 L'itinérance : un problème de santé fondamental pour les Canadiens

Les études sur les sans-abri montrent que ceux-ci présentent généralement les mêmes maladies que l'ensemble de la population, mais que les conditions dans lesquelles ils vivent ont une incidence défavorable sur leur santé générale à court et à long terme. Selon une étude menée à Toronto sur des sans-abri décédés entre 1979 et 1990, 71 p. 100 d'entre eux avaient vécu moins de 70 ans, comparativement à 38 p. 100 pour les personnes qui ont un logement.

Dans le rapport de Santé Canada, *Pour un avenir en santé*, publié en 1999, on remarque que « c'est le problème des personnes sans-abri qui confirme le plus éloquemment la nécessité d'un logement adéquat pour assurer la santé ». Les sans-abri :

- souffrent d'une gamme de problèmes de santé chroniques attribuables à leur extrême pauvreté, au manque d'abri stable et à l'exposition aux éléments lorsqu'ils vivent dans la rue;
- ont un taux de mortalité plus élevé, à cause de l'exposition aux éléments, de surdoses et de maladies éthyliques du foie;
- doivent supporter des conditions climatiques défavorables, un stress psychologique et une exposition à des maladies transmissibles, ce qui favorise l'apparition de tout un éventail de problèmes de santé, y compris la tuberculose, les maladies cardio-respiratoires, les déficiences nutritionnelles et les engelures;
- sont moins aptes à recevoir des soins médicaux adéquats et ont plus souvent recours aux services d'urgence.

Vers la fin des années 1990, les spécialistes canadiens de la santé publique ont conclu que « l'absence de logement apparaît aujourd'hui comme un problème de santé fondamental pour les Canadiens ».

Sources : Association canadienne de santé publique et Comité fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population

4.38 Les représentants de Santé Canada et de l'Agence de santé publique du Canada ont expliqué qu'ils avaient adopté une approche axée sur la santé de la population, c'est-à-dire une approche qui vise à améliorer la santé de tous les Canadiens et à réduire les inégalités en s'attaquant aux facteurs qui déterminent la santé. Le Ministère et l'Agence ont mis en place un certain nombre de programmes qui s'adressent aux populations vulnérables, y compris les sans-abri et les personnes qui risquent de le devenir. Ces programmes comprennent, par exemple, la Stratégie canadienne sur le VIH/sida, le Programme pour l'hépatite C et le Programme canadien de nutrition prénatale (une brève description des programmes est présentée à l'annexe A).

4.39 L'Initiative nationale pour les sans-abri et les programmes de Santé Canada et de l'Agence de santé publique du Canada visent à mettre l'accent sur les partenariats et le renforcement des capacités des collectivités, à élaborer une réponse nationale viable à des questions complexes et à orienter les services vers des groupes cibles.

4.40 Nous avons constaté que, dans un certain nombre de cas, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada ont travaillé avec les mêmes fournisseurs de services et axé leurs actions sur la même population de sans-abri. Par exemple, des organismes communautaires ont reçu une aide financière des programmes sur le sida et l'hépatite C et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, dans le cadre de ses programmes pour les sans-abri. Quand nous avons examiné les dossiers et interviewé des représentants des régions, nous n'avons pas trouvé suffisamment de preuves d'une coordination entre ces organisations fédérales.

4.41 La coordination va au-delà du financement. Santé Canada n'a pas travaillé avec les autres ministères pour combler les lacunes de politique ou concevoir des stratégies de mise en œuvre, alors qu'il travaillait avec les mêmes fournisseurs de services que ces ministères. L'Initiative nationale pour les sans-abri n'a pas bénéficié de façon appropriée de l'expertise de Santé Canada et de l'Agence de santé publique du Canada; ceux-ci ont donc raté des occasions de mieux travailler pour réduire le problème de l'itinérance.

4.42 L'itinérance et le logement. Nous nous attendions à ce que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) coordonne ses activités avec celles des autres programmes fédéraux sur l'itinérance et partage son expertise en matière de logement. Nous avons constaté que la SCHL avait des programmes d'aide à la rénovation (par exemple, le Programme d'aide à la remise en état des

logements) depuis les années 1970, mais que ces programmes ne ciblaient pas expressément les sans-abri. Au moment de la création des nouveaux programmes, la Société a modifié certains de ses programmes pour répondre immédiatement et plus directement à la crise des sans-abri. Cependant, selon la SCHL, il n'existait pas de cadre horizontal officiel pour assurer la coordination à l'échelon fédéral.

4.43 Nous avons examiné les annonces et les documents officiels liés à cette initiative et trouvé des références concernant une participation importante de la Société canadienne d'hypothèques et de logement à la phase 1 de l'Initiative, de même que des références à la coordination qu'elle devait assurer avec les autres organisations fédérales.

4.44 Pour ce qui est de la phase 2, la SCHL et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) avaient convenu des deux points suivants :

- RHDCC ciblerait l'itinérance absolue, c'est-à-dire les personnes qui vivent dans la rue, et les services connexes;
- la SCHL ciblerait l'itinérance relative, c'est-à-dire les personnes qui risquent de devenir des sans-abri.

Le gouvernement a accordé des fonds pour prolonger les programmes d'aide à la rénovation de la SCHL pendant la période couverte par la phase 2 (2003-2006) de l'Initiative nationale pour les sans-abri. Cependant, le Plan d'activités 2003-2006 de l'Initiative ne mentionne ni le Programme d'aide à la remise en état des logements ni le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement de la Société canadienne d'hypothèques et de logement dans les mesures prises par le gouvernement fédéral pour réduire l'itinérance.

4.45 Nous avons constaté que RHDCC et la SCHL n'ont pas fait de distinctions entre l'itinérance absolue et l'itinérance relative dans la gestion de leurs programmes. Par exemple, selon les modalités des deux phases de l'Initiative de partenariats en action communautaire, la population visée comprend les personnes qui vivent dans des situations d'itinérance relative. Nous avons également examiné les types de projets financés par RHDCC et la SCHL et avons constaté qu'il n'y avait pas eu de changements entre les deux phases.

4.46 À Toronto, Edmonton et Vancouver, la SCHL et RHDCC finançaient les mêmes types de projets d'investissement, comme des refuges et des maisons d'hébergement de transition et d'appui. Dans certains cas, ils finançaient diverses activités dans les mêmes maisons. Dans de nombreux cas, la SCHL a géré le Programme d'aide à la remise en état des logements et le Programme d'amélioration des

maisons d'hébergement séparément des autres programmes fédéraux destinés aux sans-abri. Dans certains cas, nous n'avons pas trouvé de preuves d'une coordination fédérale, exception faite de la participation à la cérémonie d'ouverture officielle.

4.47 Au cours de la phase 2, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a continué de financer la rénovation de maisons d'hébergement, ce qui, à notre avis, devait être coordonné avec RHDCC afin d'assurer des services d'appui durable aux maisons d'hébergement. À Edmonton, les conseils de la SCHL n'ont pas été pris en considération comme il se doit dans le processus de sélection des projets. À Toronto, la SCHL et RHDCC ont transféré l'administration du Programme d'aide à la remise en état des logements et de l'Initiative de partenariats en action communautaire à la ville de Toronto. Cependant, ils n'ont pas travaillé de concert pour voir comment ces programmes pourraient être mieux harmonisés en vue de leur administration par la ville.

4.48 Malgré que la SCHL ait au départ déployé des efforts pour modifier ses programmes, nous avons constaté, dans les trois villes ciblées, qu'elle aurait pu faire davantage pour que les projets destinés aux sans-abri et financés par le gouvernement fédéral bénéficient de son expertise dans le domaine du logement.

Modèle de gouvernance prometteur pour l'Accord de Vancouver

4.49 Nous avons constaté que pour l'Accord de Vancouver, on avait mis en place un modèle de gouvernance prometteur avec les administrations provinciale, municipale et fédérale pour répondre aux besoins de la collectivité (voir la pièce 4.5). Cet accord a été lancé au niveau local et a évolué, passant d'une entente de collaboration sans financement à un accord financé. Nous n'avons pas vérifié l'Accord, mais uniquement la participation du gouvernement fédéral à celui-ci.

4.50 Nous avons constaté que Diversification de l'économie de l'Ouest Canada avait assuré une direction en tant que représentant du gouvernement fédéral. Celui-ci a participé activement et régulièrement aux comités intergouvernementaux (voir la pièce 4.6). Les représentants fédéraux étaient appuyés par un groupe de fonctionnaires de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, et de Santé Canada.

4.51 Il y a eu également une certaine coordination entre les activités de l'Accord de Vancouver et celles de l'Initiative nationale pour les

sans-abri. L'équipe affectée à l'itinérance et au logement de l'Accord de Vancouver s'est réunie tous les mois, ce qui a mené à une coordination accrue entre les actions de Ressources humaines et Développement des compétences Canada et le bureau de la Colombie-Britannique et du Yukon de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Pièce 4.5 L'Accord de Vancouver — un modèle prometteur

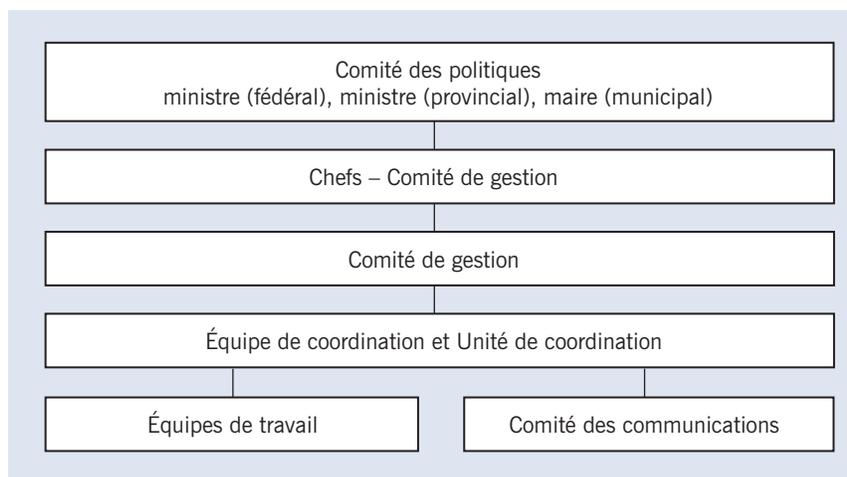
L'Accord de Vancouver est devenu le modèle pour d'autres accords de développement urbain dans l'Ouest du Canada. Il a débuté en 2000, à titre d'entente non financée ayant pour but d'assurer la coordination entre les programmes fédéraux de différents ministères et les services provinciaux et municipaux pour répondre plus efficacement aux besoins de la collectivité. En avril 2003, les gouvernements fédéral et provincial se sont engagés à donner chacun 10 millions de dollars pour financer l'initiative.

L'Accord a obtenu trois grands prix :

- en 2004, le prix de l'Institut d'administration publique du Canada pour la gestion innovatrice : collaboration horizontale;
- en 2005, le Prix des Nations Unies en matière de service public pour l'amélioration de la transparence, de la responsabilité et de la réponse aux besoins dans la fonction publique. À cette occasion, l'Accord a été cité pour ses partenariats novateurs entre les organismes gouvernementaux, les groupes communautaires et les entreprises;
- en 2005, le prix de partenariat de l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada.

Des fonctionnaires des trois ordres de gouvernement nous ont dit que la souplesse était une caractéristique très importante de l'Accord. Ils en ont établi les grands principes, mais la façon d'atteindre les objectifs reste souple. Cela a permis l'évolution des modalités au fur et à mesure que se sont tissés les liens entre les gouvernements.

Pièce 4.6 L'Accord de Vancouver — structure de gouvernance



Source : Unité de coordination de l'Accord de Vancouver

Reddition de comptes et leçons apprises

4.52 Nous nous attendions à ce que les organisations fédérales participant à une initiative horizontale décrivent clairement :

- l'étendue de leur participation;
- leur contribution prévue;
- la façon d'évaluer les progrès, de tirer des leçons et de rendre compte des progrès réalisés.

Nous nous attendions aussi à ce que les organisations fédérales apprennent l'une de l'autre et travaillent ensemble plus efficacement, et à ce qu'elles se servent de l'information sur le rendement pour améliorer les mesures prises aux principales étapes.

Aucune des trois initiatives n'a été bien définie

4.53 Pour ce qui est des trois initiatives — la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver —, nous avons constaté qu'il n'était pas toujours facile de cerner quelles étaient les organisations fédérales participantes, ni leur façon de participer. Cet état de choses affaiblit les mécanismes de reddition de comptes et, en définitive, l'information communiquée sur les résultats ainsi que les leçons tirées par les organisations fédérales. Par exemple, pour ce qui est de l'Accord de Vancouver, les responsabilités de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada — le ministère directeur — n'ont pas été définies pour ce qui est de la planification générale, de la surveillance, de la gestion de l'information, de la production de rapports et des communications.

4.54 Les rôles et les attentes des ministères participants n'ont été bien définis pour aucune des trois initiatives. Dans certains cas, les documents publics indiquaient un plus grand nombre de ministères que ceux participant aux initiatives. À notre avis, il faut un processus plus structuré pour définir ce que l'on attend des ministères participants, de manière à ce que la portée des actions du gouvernement fédéral soit claire.

4.55 Le fait de ne pas définir clairement une initiative peut semer la confusion lorsqu'il s'agit de produire des rapports. Par exemple, il n'y avait pas de critères pour déterminer pourquoi certains groupes de travail ou projets dans le domaine de la biotechnologie étaient considérés comme faisant partie de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie tandis que d'autres ne l'étaient pas. Cela a mené à des désaccords entre les organisations fédérales. Dans d'autres cas, seulement certains éléments d'un grand projet ont reçu une aide

financière par le truchement de la Stratégie. On ne savait pas si tout le projet devait être considéré comme faisant partie de cette stratégie.

4.56 L'Accord de Vancouver a bénéficié d'un financement direct de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. Aux fins des rapports publics, cet accord comprenait aussi des projets d'autres ministères fédéraux qui étaient « dans l'esprit » de l'Accord. Cependant, le gouvernement fédéral n'avait pas établi de critères pour déterminer quels projets faisaient partie de cette catégorie. De plus, l'information sur la contribution réelle du gouvernement fédéral à l'Accord était incohérente ou difficile à obtenir. Par exemple, un projet particulier recevait des fonds de trois ministères fédéraux, mais n'était considéré comme étant « dans l'esprit » de l'accord que par un seul de ces ministères.

Absence de planification pour l'évaluation globale du rendement

4.57 La production de rapports sur des initiatives horizontales exige une planification préalable. Une façon de planifier consiste à établir un cadre de reddition de comptes qui montre les objectifs de l'initiative, les résultats prévus et la façon dont les progrès seront mesurés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié des directives sur l'établissement de divers types de cadres de reddition de comptes, y compris pour les initiatives horizontales. Nous avons constaté ce qui suit à propos des trois initiatives :

- Les trois composantes de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, soit le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, le Système canadien de réglementation de la biotechnologie et la recherche-développement en génomique, étaient dotées chacune d'un cadre de reddition de comptes, mais la Stratégie dans son ensemble n'en avait pas. Le Secrétariat canadien de la biotechnologie a fait le suivi des résultats du Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, mais pas celui des activités de réglementation ni du programme de génomique.
- On n'a pas mis en place d'approche standard pour évaluer l'effet des programmes de l'Initiative nationale pour les sans-abri. Cependant, nous reconnaissons qu'il est difficile de mesurer l'itinérance et que d'autres administrations n'y sont pas complètement parvenues non plus.
- Les initiatives qui ne reçoivent pas de financement ne requièrent pas de cadre de reddition de comptes. Cependant, en avril 2003, l'Accord de Vancouver a obtenu un financement. Au moment de

notre vérification, les participants fédéraux à l'Accord n'avaient pas encore établi de cadre de reddition de comptes ni élaboré des moyens adéquats de mesurer les progrès réalisés par le gouvernement fédéral dans l'atteinte des objectifs de l'Accord.

L'information communiquée au Parlement laisse à désirer

4.58 Dans notre rapport *Le Point* de mai 2003, au chapitre 1, « L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement », nous avons indiqué que la communication d'information sur les initiatives horizontales constituait un défi pour le gouvernement, et particulièrement pour les ministères qui doivent déterminer si leur contribution à un résultat partagé est importante pour le Parlement.

4.59 Nous avons également remarqué que l'on n'attachait pas suffisamment d'importance à la communication d'information sur les questions horizontales. Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor d'encourager les ministères à communiquer de l'information et de renforcer ses directives sur la préparation des rapports ministériels sur le rendement. Le Secrétariat a depuis amélioré ses directives mais notre vérification a montré que les ministères éprouvent toujours des difficultés à rendre compte des initiatives horizontales.

4.60 S'il n'a pas de compréhension claire des divers participants et des fonds dépensés, le Parlement peut difficilement cerner les résultats globaux d'une initiative. Par exemple, les documents du *Budget des dépenses* ne montrent pas comment chaque organisation fédérale contribue aux résultats communs de l'Initiative nationale pour les sans-abri.

4.61 Pour sa part, Ressources humaines et Développement des compétences Canada a amélioré l'information qu'il communique sur l'itinérance dans les documents du Budget des dépenses et présente maintenant des liens au site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les initiatives horizontales. Le rapport du gouvernement intitulé *Le rendement du Canada 2003* présentait quelques informations sur l'Initiative nationale pour les sans-abri, mais non les résultats.

4.62 Nous avons constaté que la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie a réalisé des progrès et que des leçons ont été tirées à l'égard de la gestion des résultats horizontaux. Les améliorations incluent de nouveaux cadres de reddition de comptes, de meilleurs indicateurs de rendement et des rapports sur le rendement. Ainsi, le Secrétariat canadien de la biotechnologie a produit des rapports

horizontaux sur le rendement pour les exercices 2002-2003 et 2003-2004. Cependant, ces rapports n'ont pas été déposés au Parlement et n'évaluent pas la contribution globale de la Stratégie.

4.63 Dans l'ensemble, les organisations fédérales que nous avons examinées n'ont pas communiqué comme il se doit l'information sur les résultats des initiatives horizontales. Les initiatives n'ont pas été élaborées de manière appropriée, les rôles et les responsabilités n'ont pas été définis clairement et on n'a pas établi de cadre de reddition de comptes adéquat. Par conséquent, les gestionnaires ne peuvent faire la preuve qu'ils tirent des leçons, prennent des mesures correctives et font le suivi des lacunes.

Attention insuffisante de la part des organismes centraux

4.64 Nous avons examiné les politiques et les directives établies pour l'ensemble du gouvernement ainsi que le rôle des organismes centraux pour ce qui est de la création, de la coordination et de la surveillance des initiatives horizontales. Pour les trois initiatives, soit la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver, nous avons constaté des lacunes dans la gestion horizontale des organisations fédérales participantes. Par exemple, ces organisations n'ont pas défini clairement leurs rôles ni leurs responsabilités. À notre avis, une cause sous-jacente de ces lacunes est l'attention insuffisante portée aux initiatives horizontales par le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Il faut améliorer le processus d'approbation des initiatives horizontales

4.65 Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor jouent un rôle essentiel dans le processus d'approbation des mémoires au Cabinet et des présentations au Conseil du Trésor, respectivement. Les mémoires au Cabinet mettent l'accent sur la justification et le financement de l'initiative. Les présentations au Conseil du Trésor transforment la justification et les objectifs de la politique en programmes qui permettront d'atteindre ces objectifs. Nous nous attendions à ce que les processus d'approbation au niveau central pour les initiatives horizontales permettent d'assurer une gouvernance, une reddition de comptes et une coordination adéquates. Cependant, nous ne nous attendions pas à ce que le Bureau du Conseil privé ou le Secrétariat du Conseil du Trésor interviennent continuellement, au niveau central, dans la gestion des initiatives; cette responsabilité incombe aux ministères et organismes fédéraux.

4.66 Détermination et définition des initiatives horizontales.

En 2002, un groupe d'étude sur la coordination des activités fédérales dans les régions a fait ressortir l'importance d'élaborer des « politiques pertinentes » et de s'attaquer dès le départ aux questions comme les ressources nécessaires et l'harmonisation des modalités des programmes. Le groupe d'étude indiquait aussi que si l'on omettait cela, il serait « d'autant plus difficile de mettre en place une approche coordonnée aux dernières étapes du cycle ».

4.67 Les initiatives horizontales voient le jour en réponse à un problème de politique publique ou à des changements apportés aux priorités gouvernementales, par exemple ceux qui sont annoncés dans le discours du Trône. Le rôle des organismes centraux est essentiel pour que les politiques soient pertinentes. Dès le départ, la façon de définir un problème détermine la nature des mesures prises pour le régler. À cet égard, le Bureau du Conseil privé a un rôle à jouer dans le lancement des initiatives horizontales. Nous nous attendions à ce que le Bureau du Conseil privé s'assure que les initiatives horizontales sont bien situées par rapport aux priorités gouvernementales et qu'elles sont établies de manière à garantir une approche intégrée à l'échelle du gouvernement.

4.68 Nous nous attendions aussi à ce que le Bureau du Conseil privé s'assure que tous les ministères et organismes intéressés par une initiative sont consultés et participent activement à son élaboration, y compris le Secrétariat du Conseil du Trésor. Dans le cadre de leur fonction d'examen critique, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent veiller à ce que le ministre directeur définisse clairement le but de l'initiative. L'initiative horizontale proposée devrait également montrer clairement :

- le rôle de chaque ministre et institution gouvernementale participant à l'initiative;
- les orientations générales de mise en œuvre (conception du programme);
- le financement nécessaire.

Dans le cas des trois initiatives que nous avons examinées, le Bureau du Conseil privé nous a informés que le processus d'approbation avait généralement comporté des consultations ainsi que la participation active des ministères. Cependant, la vérification a permis de constater que les initiatives n'avaient pas défini clairement au départ la façon dont les organismes fédéraux administrant des programmes pertinents collaboreraient.

4.69 En règle générale, nous avons constaté que le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avaient pas donné aux organisations fédérales des directives suffisantes sur les circonstances qui exigent une plus grande attention dans le cadre d'une initiative horizontale, par exemple des directives sur l'établissement de régimes de gouvernance particuliers pour diverses modalités et types d'initiatives horizontales.

4.70 La majeure partie des directives du Secrétariat du Conseil du Trésor ne concernent pas l'étape de l'approbation. Même s'il possède une base de données sur les initiatives les plus importantes, le Secrétariat ne surveille pas suffisamment les mécanismes de gouvernance des initiatives horizontales.

4.71 La définition d'une initiative horizontale est trop étroite. Dans le cas de nombreuses initiatives horizontales, comme l'Accord de Vancouver, les questions sont difficiles et complexes, et de nombreux organismes fédéraux doivent travailler ensemble de manière efficace en vue d'atteindre les objectifs souhaités. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, la définition d'une **initiative horizontale** repose sur la façon dont les fonds sont alloués à plusieurs organisations fédérales, et non sur le besoin d'un cadre de gouvernance approprié. Par conséquent, le Secrétariat n'a pas considéré l'Accord de Vancouver comme une initiative horizontale, puisque son financement direct provenait d'un seul ministère. À notre avis, le financement de l'Accord ou les autres formes d'aide des administrations fédérale, provinciale et municipale ne diminuent en rien le besoin de directives et d'appui de la part du Secrétariat.

4.72 Les représentants du Bureau du Conseil privé nous ont indiqué que, même si aucune unité du Bureau n'était responsable de l'Accord de Vancouver, le Secrétariat des opérations du Bureau et son secteur des Affaires intergouvernementales surveillaient l'Accord de près et offrait une orientation. Même si Diversification de l'économie de l'Ouest Canada est responsable de ce genre d'ententes dans l'Ouest du pays, aucune organisation n'en est responsable à l'échelle nationale.

4.73 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devraient déterminer les circonstances qui exigent une attention particulière dans le cadre d'une initiative horizontale, ainsi que le régime de gouvernance propre aux différentes conditions et aux divers types d'initiatives horizontales.

Initiative horizontale — Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, il s'agit d'une initiative par laquelle les partenaires de deux organisations, ou plus, ont établi une entente de financement officielle (p. ex. Mémoire au Cabinet, présentation au Conseil du Trésor, accord fédéral-provincial) pour travailler à l'atteinte de résultats communs.

Un cadre de gestion est nécessaire

4.74 Dans le chapitre 20 de notre rapport de décembre 2000, « La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats », nous avons observé que « le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans la gestion des questions horizontales (interministérielles) est de caractère partiel et qu'il varie d'une initiative à l'autre, sans égards semble-t-il aux caractéristiques de l'initiative. Le Secrétariat n'a prévu aucune approche stratégique ... »

4.75 Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor avait produit depuis des directives pertinentes pour les initiatives horizontales. Signalons par exemple le *Guide d'accompagnement — L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales* (2002) et *La gestion des ententes de collaboration : Guide pour les gestionnaires régionaux* (2003).

4.76 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés d'un éventail d'initiatives prises récemment en ce qui a trait à la gestion horizontale des politiques et des programmes. Elles comprennent :

- le Cadre de responsabilisation de gestion, adopté en 2003, et utilisé depuis pour évaluer les pratiques de gestion des divers ministères et organismes;
- la Politique sur la Structure de gestion des ressources et des résultats, en vigueur depuis avril 2005, qui, avec les nouvelles architectures d'activités de programme, vise à faciliter les comparaisons interministérielles et à donner une perspective globale du gouvernement.

Nous n'avons pas examiné ces initiatives, qui en étaient à leurs premières étapes ou commençaient à être mises en œuvre au moment de notre vérification, mais nous comptons les évaluer dans le cadre du suivi de la présente vérification.

4.77 Même si un certain nombre de politiques et de directives du Secrétariat que nous avons examinées contiennent des références à des initiatives horizontales, nous sommes d'avis que ce n'est pas suffisant. Il s'agit toujours d'une approche ponctuelle, alors qu'il faudrait un ensemble cohérent et intégré de politiques et de directives pour concevoir des mécanismes de gouvernance et de gestion pour les initiatives horizontales.

4.78 Par exemple, nous avons constaté que les directives du Secrétariat sur l'évaluation des initiatives horizontales étaient très

limitées. Lorsque nous avons examiné la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et l'Initiative nationale pour les sans-abri, nous n'avons trouvé aucune exigence relative à une évaluation horizontale et interministérielle qui s'appliquerait à toutes les organisations fédérales ayant des programmes connexes. Sans de telles évaluations, le gouvernement fédéral est incapable de donner aux parlementaires un tableau complet des résultats qu'il a obtenus.

4.79 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient élaborer des cadres qui établissent, à l'intention des organisations fédérales, des directives spécialisées et des attentes quant à la gouvernance, à la reddition de comptes, à la coordination et à la gestion axée sur les résultats en ce qui a trait aux initiatives horizontales. Dans ce contexte, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer des directives spécialisées pour l'évaluation des initiatives horizontales.

Il faut repenser les instruments de financement

4.80 Nous nous attendions à ce que les instruments de financement permettent et facilitent la coordination horizontale. Un groupe d'étude fédéral a considéré cet aspect comme une question à régler et a formulé les recommandations suivantes :

- les ententes de financement devraient être repensées afin de les rendre plus compatibles pour les groupes clients en ce qui a trait aux demandes, aux approbations et aux rapports;
- les pratiques, les instruments financiers et la délégation de pouvoirs existants devraient être examinés dans le dessein d'harmoniser les approches interministérielles.

4.81 Sans une approche cohérente au niveau central, les ministères qui participent à des initiatives horizontales doivent aborder les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. Par exemple, dans le cas de l'Initiative nationale pour les sans-abri, nous avons constaté que des rajustements avaient été apportés aux programmes de contribution pour tenir compte du caractère horizontal de l'Initiative. Cependant, dans le cas de l'Accord de Vancouver, les ministères fédéraux n'ont généralement pas modifié leurs programmes de contribution ni envisagé d'autres mécanismes de financement. Selon l'étude de 2004 de l'École de la fonction publique du Canada, intitulée *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*,

L'utilisation de fonds alloués aux programmes ministériels pour appuyer les projets de l'AV [Accord de Vancouver] s'est révélée beaucoup plus difficile que prévu. L'une des leçons à en tirer est que les modalités des programmes existants ne permettent pas de bénéficier de la souplesse requise pour traiter efficacement les problèmes complexes observés dans le centre-ville Est de Vancouver.

4.82 Nous avons trouvé des exemples de cas où il a été difficile d'harmoniser les programmes fédéraux avec les besoins communautaires et de combler les lacunes des programmes. Par exemple, Ressources humaines et Développement des compétences Canada possédait un certain nombre de programmes pour aider les personnes qui réintègrent le marché du travail. Pour y être admissible, une personne devait avoir reçu des prestations d'assurance-emploi au cours des trois dernières années. Cependant, de nombreux itinérants du quartier Est du centre-ville de Vancouver étaient sans emploi depuis longtemps ou n'avaient jamais eu d'emploi. Même si cela s'est avéré difficile, Ressources humaines et Développement des compétences Canada a été en mesure de participer à l'Accord de Vancouver.

4.83 Les recommandations de deux groupes d'étude fédéraux (1996 et 2002), qui préconisaient la rationalisation de l'approche fédérale à l'égard des bénéficiaires recevant des fonds de plus d'une organisation fédérale, n'ont pas été mises en œuvre. Par exemple, les bénéficiaires doivent préparer un rapport pour chaque ministère fédéral plutôt qu'un seul rapport pour le gouvernement fédéral. Parmi les autres recommandations, mentionnons les suivantes :

- définir plus clairement les rôles et les responsabilités entre les ministères dans le contexte de l'atteinte de résultats collectifs;
- rationaliser les ententes de financement, notamment grâce à une mise en commun des ressources pour les plans communautaires ou régionaux ou encore pour les groupes de clients communs.

4.84 En avril 2003, quand l'Accord de Vancouver est devenu une initiative financée, le gouvernement fédéral s'est engagé à verser 10 millions de dollars — 5 millions de dollars de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, 3 millions de dollars de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et 2 millions de dollars du programme des Autochtones sans abri en milieu urbain (voir l'annexe A). Les ministres ont convenu que le financement au titre des programmes des Autochtones sans abri en milieu urbain serait considéré comme faisant partie de la contribution du gouvernement

fédéral à l'Accord de Vancouver. Cependant, nous avons constaté que cette allocation de fonds n'était pas claire, au départ, pour certains membres du comité de gestion de l'Accord de Vancouver. Le financement a été versé par le truchement des programmes pour les Autochtones vivant en milieu urbain, dans le cadre de leurs propres stratégies et mécanismes, et non directement à l'Accord de Vancouver.

4.85 Nous avons constaté que le lien entre le financement accordé par l'intermédiaire des deux programmes pour les Autochtones vivant en milieu urbain, d'une part, et l'Accord de Vancouver, d'autre part, n'était pas clair. L'octroi de fonds à même des programmes fédéraux existants a créé des malentendus — selon certains organismes communautaires, il s'agissait d'argent neuf tandis que selon d'autres, le gouvernement fédéral comptait le même argent en double. Il n'y avait pas de tableau d'ensemble de l'investissement fédéral dans l'Accord.

4.86 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait cerner et établir des directives sur l'affectation de fonds aux initiatives horizontales et mettre au point des instruments de financement adaptés à la prestation horizontale des programmes du gouvernement fédéral.

Conclusion

4.87 Les problèmes horizontaux demeurent complexes et comportent des défis pour les gouvernements. Nous avons examiné le rôle joué par le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor à l'échelle gouvernementale, ainsi que le rôle joué par les divers ministères participant aux trois initiatives horizontales sélectionnées. Malgré certains exemples positifs, nous avons constaté des lacunes pour ce qui est de la gouvernance, de la reddition de comptes et de la coordination des initiatives horizontales. Le gouvernement ne fait guère d'efforts pour déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, limitant ainsi ses possibilités d'apprentissage et d'amélioration.

4.88 À notre avis, une cause sous-jacente de ces lacunes est le fait que le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ont pas porté suffisamment d'attention à ce type d'initiative. Même s'il y a eu des progrès, ces organismes centraux et les organisations fédérales participantes doivent s'efforcer d'améliorer encore davantage les cadres de reddition de comptes et de gestion, les processus d'approbation et les mécanismes de financement. L'approche du

gouvernement fédéral est essentiellement ponctuelle, alors qu'il faudrait un ensemble cohérent et intégré de politiques et de directives pour les initiatives horizontales.

Réponse globale du gouvernement. Il est souligné à juste titre dans ce chapitre qu'il est de plus en plus important de bien travailler de façon horizontale, tant à l'interne qu'avec d'autres paliers de gouvernement, pour offrir des services de qualité aux Canadiennes et aux Canadiens. L'horizontalité est devenue le mot d'ordre. En effet, à un niveau fondamental, très peu d'initiatives gouvernementales ne sont pas horizontales à un certain point.

Le gouvernement respectera l'esprit des recommandations de la vérificatrice générale et s'est engagé à continuer d'améliorer les outils mis à la disposition des fonctionnaires pour les aider à exécuter avec succès les initiatives horizontales. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP) s'assureront que cela est fait d'une manière qui tient compte du besoin de souplesse continue dans la conception des initiatives et qui tire profit de nos expériences passées.

La gestion des initiatives horizontales est un grand défi, surtout dans une organisation aussi vaste et aussi complexe que le gouvernement du Canada. Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour relever ce défi; il faudra des rajustements et des améliorations continues pour y parvenir.

Il est important de respecter les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle tout en regroupant les ministères et organismes fédéraux, qui ont leurs propres obligations de rendre des comptes, leurs crédits parlementaires et leurs responsabilités juridiques, pour atteindre des objectifs communs et mettre en œuvre des stratégies communes. Par exemple, l'affectation et la réaffectation de ressources ainsi que la mesure du rendement doivent être gérées horizontalement tout en respectant les responsabilités et les obligations de rendre des comptes.

En ce qui concerne les initiatives horizontales et, en fait, toutes les nouvelles grandes initiatives, une fonction valide d'organisme central doit jouer un rôle d'orientation au moment de leur lancement. De cette façon, ces initiatives occuperont une place plus efficace au sein des priorités gouvernementales et seront établies de manière à favoriser l'élaboration d'une approche intégrée. Dans le cadre des trois initiatives horizontales visées par la vérification, le BCP et le SCT ont veillé à ce que les ministères concernés prennent part aux processus du

Cabinet et du Conseil du Trésor, que les structures de gouvernance horizontale soient mises en place et que le leadership et les rôles des ministères soient définis.

Les organismes centraux doivent respecter le leadership et l'obligation de rendre des comptes des ministères afin de mettre en œuvre l'initiative d'une manière qui est conforme aux autres domaines de responsabilité et qui respecte les politiques de gestion du CT. Comme l'a reconnu la vérificatrice générale, il revient aux ministères et organismes fédéraux, et non au BCP ou au SCT, de jouer un rôle central et continu dans la gestion des initiatives.

La mise en œuvre des recommandations du chapitre suppose, dans une large mesure, une transformation du fonctionnement de l'administration fédérale et exigera des changements fondamentaux dans les structures et les systèmes d'information de celle-ci. Le gouvernement agit de façon systématique afin de procéder à cette transformation. Par exemple, au moyen de la Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) et du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), il a amorcé des changements dans ses structures et ses systèmes de gestion de l'information afin d'améliorer le recensement des questions horizontales, d'améliorer l'information sur les dépenses relatives à ces questions, de mieux définir les résultats et d'améliorer les rapports destinés au Parlement. De plus, comme on le souligne dans le rapport, des progrès ont été réalisés dans la prestation de conseils sur la gestion horizontale des politiques et des programmes.

Au niveau sectoriel, là où les conseils sont mis en pratique, le gouvernement a progressé de façon stratégique — ce qui témoigne, d'une part, des contraintes au niveau des ressources et, d'autre part, du besoin d'apprendre et de peaufiner les approches et de les appliquer de façon plus étendue à partir des leçons apprises. Les organismes centraux et les ministères traitent des enjeux relatifs à la gouvernance et mettent en place des structures que l'on croit appropriées pour répondre aux diverses initiatives. Nous sommes en train d'apprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Par exemple, le gouvernement a abandonné la structure de gouvernance entourant l'initiative relative au changement climatique au profit d'une autre structure jugée plus efficace et a lancé dans le Budget de 2005 une évaluation de tous les programmes en rapport au changement climatique afin de s'assurer que le gouvernement procède aux meilleurs investissements possibles. Nous reconnaissons que la nature des questions horizontales fait en sorte qu'elles nécessitent une attention constante et une amélioration continue.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- déterminer, dans le cas d'initiatives horizontales choisies : la mesure dans laquelle les organismes fédéraux assurent la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination; la mesure dans laquelle les organisations fédérales participantes tirent des leçons en utilisant l'information sur le rendement; le caractère adéquat du rôle joué par les organismes centraux;
- évaluer la direction, les directives et l'appui donnés par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces aspects touchent également le Bureau du Conseil privé.

Étendue et méthode

Nous avons mis l'accent sur la coordination, notamment son effet sur les résultats. Cependant, nous n'avons pas examiné si les résultats prévus ont été obtenus. La vérification a porté essentiellement sur les autorisations et les engagements du gouvernement à l'égard des initiatives horizontales et notamment sur le rôle joué par les organismes centraux. Les principaux thèmes de la vérification étaient les mécanismes de gouvernance, la mise en œuvre, les leçons tirées et la transition, la communication de l'information et le rôle des organismes centraux. La vérification a porté sur les efforts de coordination du gouvernement fédéral, notamment sur les relations entre le ministre directeur et les ministères participants.

Nous avons vérifié trois cas : la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie, l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver. Nous avons rencontré des représentants à Toronto (pour l'Initiative), à Edmonton (pour l'Initiative) et à Vancouver (pour l'Accord et pour l'Initiative). Nous avons choisi ces trois cas en fonction du critère de maturité, c'est-à-dire que les initiatives devaient avoir été lancées depuis assez longtemps pour qu'il y ait eu des périodes de transition et d'apprentissage. Les autres critères étaient l'importance relative, soit financière, soit à titre de modèle possible comme dans le cas de l'Accord de Vancouver, ainsi que le nombre de partenaires (« horizontalité ») et la « vérifiabilité ».

Notre vérification a comporté des entrevues avec des représentants des ministères directeurs, des autres ministères fédéraux participants, des organismes centraux et des conseils fédéraux régionaux, avec les principaux intervenants (provinciaux et municipaux), ainsi qu'avec certains bénéficiaires ultimes des fonds fédéraux. Elle a comporté également un examen et une analyse approfondis des pratiques et des documents suivants :

- autorisations, stratégies, documents publics, politiques, documents du Budget des dépenses, directives et rapports annuels;
- comptes rendus de réunions de gestion et de comités (bureaux régionaux et administrations centrales);
- certains dossiers de projets des bureaux régionaux pour ce qui est de l'Initiative nationale pour les sans-abri et de l'Accord de Vancouver.

Notre vérification s'est limitée aux programmes et actions du gouvernement fédéral et ne portait pas sur les programmes ou la participation complémentaires d'autres ordres de gouvernement.

Critères

Les critères pour cette vérification ont été établis à partir du *Guide de la reddition de comptes* du Bureau du vérificateur général et de rapports précédents, notamment le chapitre 20 du Rapport du vérificateur général de décembre 2000, « La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats », le chapitre 6 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000, « Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale », ainsi que le chapitre 7 du même rapport, « La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ».

Notre vérification reposait sur les critères suivants.

Nous nous attendions à trouver :

- des mécanismes de coordination qui contribuent aux résultats prévus;
- des rôles et des responsabilités définis pour chaque organisation;
- des exigences et des pratiques de rapport claires;
- des dispositions relatives à la surveillance, aux mesures de rendement, à l'évaluation, à l'examen et aux rajustements;
- des allocations de fonds claires et opportunes;
- des modalités de programmes qui permettent une collaboration horizontale;
- des rapports sur le rendement axés sur les résultats;
- des rajustements et des améliorations de la gestion de l'initiative horizontale en fonction du rendement ou d'autres éléments de preuve;
- des organisations qui apprennent les unes des autres et améliorent le rendement collectif.

Nous nous attendions à ce que le Bureau du Conseil privé :

- veille à ce qu'il y ait une consultation adéquate au sein du gouvernement fédéral au sujet du mémoire au Cabinet qui établit l'initiative horizontale;
- veille à ce que l'initiative soit conçue de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible du point de vue des rouages gouvernementaux;
- s'il y a lieu, coordonne l'élaboration de la politique sur les initiatives horizontales;

Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor :

- établisse des dispositions relatives à la gouvernance, à la gestion et à la reddition de comptes dans le cadre du processus de présentations au Conseil du Trésor;
- fournisse, à l'égard des initiatives horizontales, des politiques, des directives, des outils et un appui clairs qui reflètent les pratiques exemplaires;
- supprime les obstacles à la collaboration et à la coordination cernés par les principaux organismes et d'autres, et qui découlent des politiques du Conseil du Trésor;

- veille à ce que les exigences relatives à la reddition de comptes et à la présentation de rapports au Parlement à l'égard des initiatives horizontales soient établies et communiquées aux ministères et organismes;
- fournisse un appui constant pour permettre l'évolution et l'amélioration de la gestion des initiatives horizontales.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Tom Wileman

Directrice : Nola Juraitis

Esther Becker

Sophie Chen

Pierre Fréchette

Frances Smith

Daniel Steeves

Charlene Taylor

Graeme Williamson

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Description des programmes

Programme	But
Stratégie canadienne en matière de biotechnologie	
Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie	Aider les ministères et organismes à étudier de nouveaux défis et de nouvelles possibilités à caractère pangouvernemental, effectuer de la recherche en matière de politique et veiller à ce que les décisions du gouvernement fédéral soient fondées sur les avis et les connaissances d'experts.
Système canadien de réglementation de la biotechnologie	Développer la capacité du système de réglementation, le faire connaître au public et susciter la confiance envers celui-ci; accroître l'efficacité, l'efficacité et la rapidité du système; établir des approches pour faire face aux nouveaux secteurs; produire des connaissances pour évaluer les risques que posent les nouveaux produits issus de la biotechnologie.
Recherche-développement en génomique	Établir une capacité de recherche en biotechnologie dans les laboratoires gouvernementaux pour renforcer le système de réglementation et faire profiter l'industrie canadienne des avantages de la recherche, notamment de nouvelles méthodes de gestion de l'agriculture et de l'aquaculture, l'amélioration de la conservation, le diagnostic des maladies ainsi que leur traitement et leur prévention.
Initiative nationale pour les sans-abri	
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	
Initiatives de partenariats en action communautaire	Fournir une aide financière aux collectivités et les encourager pour qu'elles travaillent avec le gouvernement, le secteur privé et le secteur bénévole afin d'offrir plus de services et d'installations visant à aider les sans-abri à devenir autonomes.
Initiative de partenariats en action communautaire — Jeunes	S'attaquer aux problèmes de l'itinérance chez les jeunes en collaboration avec les Initiatives emploi-jeunesse — phase 1 seulement, programme fusionné avec l'Initiative de partenariats en action communautaire pour la phase 2.
Fonds régional d'aide aux sans-abri	Soutenir les petites collectivités et les collectivités rurales qui sont confrontées à l'itinérance.
Programme national de recherche	Comprendre l'ampleur, les différents aspects et les causes de l'itinérance au Canada.
Programme des Autochtones sans abri en milieu urbain	Appuyer la planification communautaire intégrée et des projets dans 12 villes en vue d'améliorer le bien-être des Autochtones vivant en milieu urbain et de réduire la disparité entre les Autochtones et les autres Canadiens.
Système d'information sur les personnes et les familles sans-abri	Offrir aux fournisseurs de services et aux collectivités un système électronique de gestion des données pour diffuser de l'information, établir des partenariats, et transformer les pratiques de gestion du système de refuges. Le réseau de collectivités qui partagent les données contribuera à l'élaboration d'une base de données nationale. Le but à long terme est de mieux comprendre la taille et l'étendue de la population itinérante des refuges

Programme	But
Initiative nationale pour les sans-abri (suite)	
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	
Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri	Mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux, pour un prix symbolique, à la disposition de collectivités de toutes les régions du Canada pour qu'elles n'aient pas à déboursier les frais d'achat de terrains ou de maisons, de façon à aider à réduire et à prévenir l'itinérance. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement sont partenaires aux niveaux national et régional pour assurer la mise en œuvre et la gestion de cette initiative.
Société canadienne d'hypothèques et de logement	
Programme d'aide à la remise en état des logements	Offrir une aide financière aux ménages canadiens à faible revenu pour leur permettre de rendre leur logement conforme aux normes minimales de salubrité et de sécurité, de modifier leur logement pour qu'il soit accessible aux personnes handicapées et de convertir des biens immobiliers non résidentiels en logements abordables.
Programme d'amélioration des maisons d'hébergement	Offrir une aide financière pour acquérir ou réparer des maisons d'hébergement pour les femmes et leurs enfants ainsi que pour les jeunes qui sont victimes de violence familiale et pour loger des personnes qui ont besoin d'un hébergement transitoire pour devenir autonomes.
Accord de Vancouver	
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	
Programme de diversification de l'Ouest	Développer l'économie et améliorer la qualité de vie des collectivités de l'Ouest du Canada en finançant des activités qui créent des retombées économiques et des emplois.
Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain	Répondre aux besoins socio-économiques pressants des Autochtones vivant en milieu urbain, en partenariat avec des parties intéressées; améliorer l'élaboration des politiques et la coordination des programmes à l'échelle fédérale et avec les autres ordres de gouvernement.

Programme	But
Santé Canada*	
Stratégie canadienne antidrogue	S'attaquer aux problèmes de drogue et d'alcool ainsi qu'aux coûts que ces problèmes entraînent pour la santé, l'économie et la société.
Stratégie pour la santé des femmes	Sensibiliser le système de santé aux facteurs qui influent sur l'état de santé des femmes et mettre l'accent sur les liens avec les conditions économiques et sociales.
Agence de santé publique du Canada*	
Programme d'action communautaire pour les enfants	Améliorer la santé et le développement des enfants, de la naissance à l'âge de six ans, qui vivent dans des conditions à risque, et de leur famille en aidant les collectivités à établir des programmes de prévention et d'intervention précoce à l'aide de partenariats, du renforcement des capacités des collectivités et d'autres stratégies de promotion de la santé.
Stratégie canadienne sur le VIH/sida	Fournir des fonds pour appuyer les organismes nationaux et communautaires œuvrant dans le domaine du sida. Ces fonds appuient des organismes communautaires qui travaillent avec les organismes de nouveaux arrivants, les services de logement, les services aux jeunes, les programmes d'échange de seringues, les services de traitement des dépendances, les organismes sociaux et culturels, les services de soin de santé mentale, les banques alimentaires, les programmes d'emploi et de formation, les programmes de formation professionnelle, les services de police, les services de dépistage du sida, les cliniques de traitement des maladies transmissibles sexuellement et les cliniques de santé, et les écoles.
Programme pour l'hépatite C	Contribuer à la prévention de l'infection par l'hépatite C par la promotion de la recherche dans les domaines de la prévention, du traitement et de la sensibilisation du public.
Administrés conjointement par Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada*	
Programme d'aide préscolaire aux Autochtones	Préparer les jeunes enfants autochtones à la vie scolaire en répondant à leurs besoins affectifs, sociaux, psychologiques, de santé et de nutrition. Les projets s'articulent autour des composantes suivantes : éducation, culture et langues autochtones, participation des parents, promotion de la santé, nutrition ainsi que soutien social. Le volet collectivités urbaines et nordiques, administré par l'Agence de santé publique du Canada, est pertinent pour l'Initiative nationale pour les sans-abri et l'Accord de Vancouver.
Programme canadien de nutrition prénatale	Financer des programmes communautaires à l'intention des femmes enceintes vulnérables pour réduire le nombre de nouveau-nés ayant un poids insuffisant à la naissance, améliorer la santé des nouveau-nés et de leur mère et encourager l'allaitement maternel.
Activité relative aux troubles causés par l'alcoolisation foetale	Prévenir les naissances de bébés souffrant des troubles causés par l'alcoolisation foetale et améliorer la vie des personnes qui en sont victimes, par l'information et la formation, une intervention ciblée, un appui aux familles des enfants touchés, ainsi que la détection, le diagnostic et l'évaluation rapide des troubles.

*Programmes pertinents pour l'Initiative nationale pour les sans-abri. Certains de ces programmes pourraient également être pertinents pour l'Accord de Vancouver.

Annexe B Financement de l'Initiative nationale pour les sans-abri

Organisation fédérale	Phase 1 (1999-2003)	Phase 2 (2003-2006)
Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC)	Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC), nouveau programme (305 millions de dollars)	(258 millions de dollars)
	Stratégie emploi-jeunesse pour les jeunes à risque et les jeunes itinérants (ajout de 59 millions de dollars)	Ce programme fait maintenant partie de l'Initiative de partenariats en action communautaire
	Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (relevait auparavant du Bureau du Conseil privé et maintenant d'Affaires indiennes et du Nord Canada, administrée par RHDC) (ajout de 59 millions de dollars)	Autochtones sans abri en milieu urbain (45 millions de dollars)
		Fonds régional d'aide aux sans-abri, nouveau programme (13 millions de dollars)
		Initiative du Système d'information sur les personnes et les familles sans-abri, transférée de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (6 millions de dollars)
	Autres activités de planification et de recherche, nouveau programme (9 millions de dollars)	Programme national de recherche, nouveau programme (7 millions de dollars)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri, nouveau programme (10 millions de dollars)	Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (9 millions de dollars)
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Programme d'aide à la remise en état des logements, programme existant (268 millions de dollars)	Ces programmes ne font plus partie de l'Initiative nationale pour les sans-abri ¹
	Programme d'amélioration des maisons d'hébergement, programme existant (43 millions de dollars)	
Total	753 millions de dollars	405 millions de dollars²

¹La Société canadienne d'hypothèques et de logement a reçu 384 millions de dollars de 2003-2004 à 2005-2006. La SCHL n'est pas associée officiellement à l'Initiative nationale pour les sans-abri, mais a reçu des fonds simultanément au financement de la phase 2 de l'Initiative, notamment pour le Programme d'aide à la remise en état des logements, le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement et d'autres programmes.

²Ce montant comprend 67 millions de dollars en fonds de fonctionnement.

Annexe D Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 4 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandations	Réponse globale du gouvernement
<p>Attention insuffisante de la part des organismes centraux</p> <p>4.73 Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devraient déterminer les circonstances qui exigent une attention particulière dans le cadre d'une initiative horizontale, ainsi que le régime de gouvernance propre aux différentes conditions et aux divers types d'initiatives horizontales. (4.65-4.72)</p> <p>4.79 Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient élaborer des cadres qui établissent, à l'intention des organisations fédérales, des directives spécialisées et des attentes quant à la gouvernance, à la reddition de comptes, à la coordination et à la gestion axée sur les résultats en ce qui a trait aux initiatives horizontales. Dans ce contexte, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer des directives spécialisées pour l'évaluation des initiatives horizontales. (4.74-4.78)</p> <p>4.86 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait cerner et établir des directives sur l'affectation de fonds aux initiatives horizontales et mettre au point des instruments de financement adaptés à la prestation horizontale des programmes du gouvernement fédéral. (4.80-4.85)</p>	<p>Il est souligné à juste titre dans ce chapitre qu'il est de plus en plus important de bien travailler de façon horizontale, tant à l'interne qu'avec d'autres paliers de gouvernement, pour offrir des services de qualité aux Canadiennes et aux Canadiens. L'horizontalité est devenue le mot d'ordre. En effet, à un niveau fondamental, très peu d'initiatives gouvernementales ne sont pas horizontales à un certain point.</p> <p>Le gouvernement respectera l'esprit des recommandations de la vérificatrice générale et s'est engagé à continuer d'améliorer les outils mis à la disposition des fonctionnaires pour les aider à exécuter avec succès les initiatives horizontales. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP) s'assureront que cela est fait d'une manière qui tient compte du besoin de souplesse continue dans la conception des initiatives et qui tire profit de nos expériences passées.</p> <p>La gestion des initiatives horizontales est un grand défi, surtout dans une organisation aussi vaste et aussi complexe que le gouvernement du Canada. Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour relever ce défi; il faudra des rajustements et des améliorations continues pour y parvenir.</p> <p>Il est important de respecter les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle tout en regroupant les ministères et organismes fédéraux, qui ont leurs propres obligations de rendre des comptes, leurs crédits parlementaires et leurs responsabilités juridiques, pour atteindre des</p>

Réponse globale du gouvernement (suite)

objectifs communs et mettre en œuvre des stratégies communes. Par exemple, l'affectation et la réaffectation de ressources ainsi que la mesure du rendement doivent être gérées horizontalement tout en respectant les responsabilités et les obligations de rendre des comptes.

En ce qui concerne les initiatives horizontales et, en fait, toutes les nouvelles grandes initiatives, une fonction valide d'organisme central doit jouer un rôle d'orientation au moment de leur lancement. De cette façon, ces initiatives occuperont une place plus efficace au sein des priorités gouvernementales et seront établies de manière à favoriser l'élaboration d'une approche intégrée. Dans le cadre des trois initiatives horizontales visées par la vérification, le BCP et le SCT ont veillé à ce que les ministères concernés prennent part aux processus du Cabinet et du Conseil du Trésor, que les structures de gouvernance horizontale soient mises en place et que le leadership et les rôles des ministères soient définis.

Les organismes centraux doivent respecter le leadership et l'obligation de rendre des comptes des ministères afin de mettre en œuvre l'initiative d'une manière qui est conforme aux autres domaines de responsabilité et qui respecte les politiques de gestion du CT. Comme l'a reconnu la vérificatrice générale, il revient aux ministères et organismes fédéraux, et non au BCP ou au SCT, de jouer un rôle central et continu dans la gestion des initiatives.

La mise en œuvre des recommandations du chapitre suppose, dans une large mesure, une transformation du fonctionnement de l'administration fédérale et exigera des changements fondamentaux dans les structures et les systèmes d'information de celle-ci. Le gouvernement agit de façon systématique afin de procéder à cette transformation. Par exemple, au moyen de la Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) et du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), il a amorcé des changements dans ses structures et ses systèmes de gestion de l'information afin d'améliorer le recensement des questions horizontales, d'améliorer l'information sur les dépenses relatives à ces questions, de mieux définir les résultats et d'améliorer les rapports destinés au Parlement. De plus, comme on le souligne dans le rapport, des progrès ont été réalisés dans la prestation de conseils sur la gestion horizontale des politiques et des programmes.

Au niveau sectoriel, là où les conseils sont mis en pratique, le gouvernement a progressé de façon stratégique — ce qui témoigne, d'une part, des contraintes au niveau des ressources et, d'autre part, du besoin d'apprendre et de peaufiner les approches et de les appliquer de façon plus étendue à partir des leçons apprises. Les organismes centraux et les ministères traitent des enjeux relatifs à la gouvernance et mettent en place des structures que l'on croit appropriées pour répondre aux diverses initiatives. Nous sommes en train d'apprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Par exemple, le gouvernement a abandonné la structure de gouvernance entourant l'initiative relative au changement climatique au profit d'une autre structure jugée plus efficace et a lancé dans le Budget de 2005 une évaluation de tous les programmes en rapport au changement climatique afin de s'assurer que le gouvernement procède aux meilleurs investissements possibles. Nous reconnaissons que la nature des questions horizontales fait en sorte qu'elles nécessitent une attention constante et une amélioration continue.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2005
	Points saillants — Chapitres 1 à 8
Chapitre 1	Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat
Chapitre 2	La qualité et la communication des résultats des sondages
Chapitre 3	Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies
Chapitre 4	La gestion des initiatives horizontales
Chapitre 5	Le soutien accordé aux industries culturelles
Chapitre 6	Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral
Chapitre 7	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

