

2002



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

DÉCEMBRE

Questions d'une  
importance particulière — 2002



Bureau du vérificateur général du Canada

*Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale 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 disponible sur notre site Web à [www.oag-bvg.gc.ca](http://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) 954-0696  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002  
N° de catalogue FA1-2002/2-0F  
ISBN 0-662-88016-1





Vérificatrice générale du Canada  
Auditor General of Canada

---

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport annuel de 2002 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

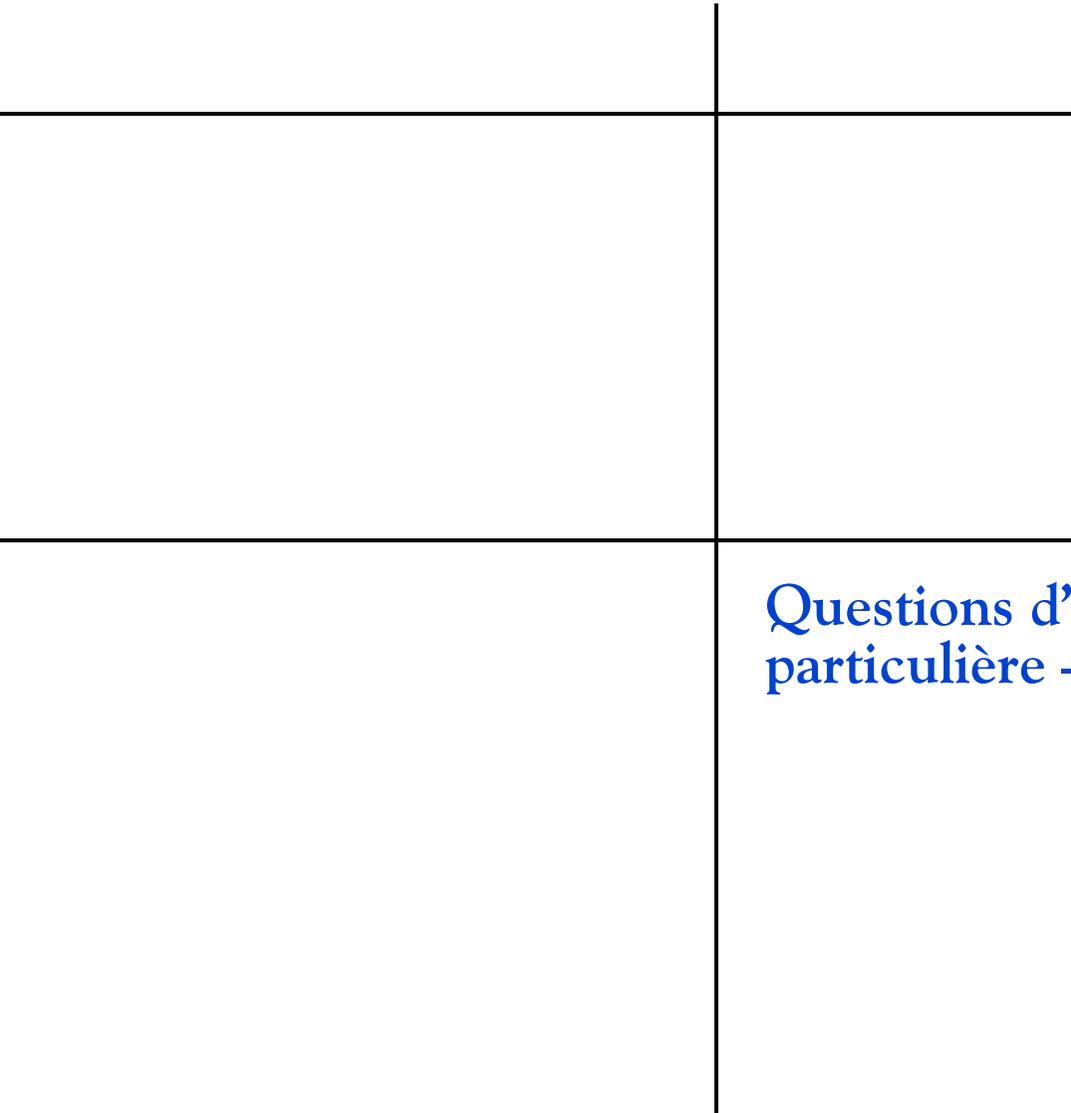
La vérificatrice générale du Canada,

A handwritten signature in black ink that reads "Sheila Fraser".

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 3 décembre 2002





Questions d'une importance  
particulière — 2002



# Table des matières

<b>Points saillants</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>Une tradition fondée sur des principes solides</b>	<b>3</b>
Remplir le mandat du Bureau du vérificateur général	3
Maintenir l'indépendance du Bureau	7
<b>Le Parlement ne peut exercer une surveillance adéquate si on ne lui fournit pas une information valable</b>	<b>8</b>
Le Programme canadien des armes à feu — Quels sont les coûts véritables?	8
Les indicateurs sur les soins de santé — Un pas dans la bonne direction, mais il faut beaucoup plus d'information sur les soins de santé	8
Le Parlement doit disposer d'une meilleure information sur le rendement des fondations et des mécanismes de régie déléguée	10
<b>Les initiatives de changement du gouvernement — Écart entre l'engagement et les réalisations</b>	<b>11</b>
Un leadership ferme est une condition essentielle du changement	11
Une surveillance active est absolument nécessaire	12
Il y a un risque que les initiatives de changement s'enlisent	13
<b>Conclusion</b>	<b>15</b>





# Questions d'une importance particulière — 2002

---

## Points saillants

1. L'année 2002 est la première année complète où j'aurai exercé les fonctions de vérificatrice générale du Canada. Elle marque aussi le 25<sup>e</sup> anniversaire des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* afin d'élargir le mandat du vérificateur général pour inclure la vérification de l'optimisation des ressources.
2. Tous les ans, dans ce chapitre, je souligne des questions importantes en me fondant sur nos travaux de l'année écoulée. Cette année, deux questions ont retenu mon attention : le besoin de fournir une information valable au Parlement et les initiatives de changement du gouvernement.
3. **Le besoin de communiquer une information valable au Parlement.** Pour tenir le gouvernement responsable et prendre des décisions éclairées en matière de politique, le Parlement doit avoir une information fiable et valable sur les coûts et le rendement des programmes. Dans cette section, je cite trois exemples où l'information ne répond tout simplement pas aux besoins du Parlement : le Programme canadien des armes à feu, les soins de santé, et les fondations et autres mécanismes de régie déléguée.
4. **Initiatives de changement du gouvernement.** Le gouvernement a entrepris de nombreuses et importantes initiatives de changement qui poursuivent toutes le même objectif : améliorer sa gestion. Mentionnons à titre d'exemples, la modernisation de la fonction de contrôleur, la réforme de la gestion des ressources humaines et le gouvernement en direct. Ces initiatives ont des buts louables et des échéanciers ambitieux, mais elles progressent trop lentement, d'où le risque d'enlisement. J'insiste pour dire qu'un leadership ferme et une surveillance active sont essentiels pour assurer le succès de la mise en œuvre des initiatives visant à améliorer la gestion du gouvernement.
5. Au début de ce chapitre, je discute du mandat et de l'indépendance de mon bureau, de même que de notre but qui consiste à aider le gouvernement à améliorer la gestion de ses programmes et sa reddition de comptes au Parlement. J'ai défini cinq secteurs particuliers où je veux que le Bureau produise des résultats positifs au cours de mon mandat comme vérificatrice générale.





Sheila Fraser, FCA  
Vérificatrice générale du Canada

## Introduction

6. L'année 2002 est la première année complète où j'aurai exercé les fonctions de vérificatrice générale du Canada. Elle marque aussi le 25<sup>e</sup> anniversaire des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général*, qui avaient ajouté la vérification de l'optimisation des ressources au mandat du vérificateur général. Depuis 1977, ce mandat est en effet plus vaste, car il permet de vérifier si les politiques du gouvernement sont mises en œuvre de façon économique et efficiente et si celui-ci dispose de moyens adéquats pour vérifier leur efficacité. En d'autres mots, le vérificateur général cherche à savoir si les contribuables canadiens en ont pour leur argent. C'est là toute une responsabilité et je suis fière de constater à quel point mon bureau s'en acquitte de façon professionnelle.

7. En 2003, le Bureau célébrera les 125 ans de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À cette époque, le vérificateur général devait vérifier toutes les dépenses et certifier l'exactitude des comptes du gouvernement. Les rapports annuels à la Chambre des communes énuméraient les moindres activités du gouvernement. De nos jours, compte tenu de la taille du gouvernement, il est impossible de se pencher sur chaque opération. Cependant, un fait demeure : autant aujourd'hui qu'il y a 125 ans, le Parlement est en droit d'exiger d'être bien informé par le gouvernement et de pouvoir compter sur le vérificateur général pour lui donner l'assurance que cette information est fiable.

8. Cela m'amène à parler de ce dont il sera question dans ce chapitre :

- Une tradition fondée sur des principes solides : remplir le mandat du Bureau et maintenir son indépendance;
- Le Parlement ne peut exercer une surveillance adéquate si on ne lui fournit pas une information valable;
- Les initiatives de changement du gouvernement — écart entre l'engagement et les réalisations.

## Une tradition fondée sur des principes solides

### Remplir le mandat du Bureau du vérificateur général

9. Depuis ma nomination comme vérificatrice générale, j'ai pu constater à plusieurs reprises que le rôle du Bureau n'est pas toujours bien compris. J'aimerais saisir l'occasion que m'offre cette tribune pour parler un peu de ce que nous faisons.

10. On parle souvent de mon rôle de « chien de garde » mais, en bout de ligne, c'est le Parlement qui surveille l'administration fédérale. En ma qualité de vérificatrice générale, mon travail consiste à signaler au Parlement des problèmes de gestion importants au gouvernement, en lui communiquant de l'information actuelle, pertinente et fondée sur nos travaux de vérification.

11. Nous n'examinons pas le bien-fondé des politiques du gouvernement. Nous faisons plutôt des observations sur la façon dont ses politiques sont appliquées et, le cas échéant, nous formulons des recommandations en vue d'améliorer leur application. Tous nos travaux visent ultimement à aider le gouvernement à améliorer la gestion de ses programmes et la communication de ses résultats au Parlement et au public. Nos travaux prennent différentes formes, mais n'ont toujours qu'un seul objectif : servir le Parlement et, par le fait même, les Canadiens.

#### Ce que nous faisons

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général s'occupe de trois questions principales :

- **Vérification de la conformité aux autorisations.** Le gouvernement ne peut percevoir des fonds publics et les dépenser sans l'approbation du Parlement. Nos vérifications signalent au Parlement les cas où le gouvernement ne s'est pas conformé, à tous les égards importants, aux lois et aux règlements.
- **Vérification d'attestation.** Chaque année, je formule une opinion sur les états financiers du gouvernement. Mon opinion indique si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et des résultats de ses activités.
- **Vérification de l'optimisation des ressources.** Nous vérifions si les programmes ont été exécutés par les ministères et les organismes fédéraux de façon économique et efficiente, tout en considérant leurs effets sur l'environnement. Nous cherchons aussi à savoir si le gouvernement a de bonnes méthodes pour mesurer l'efficacité de ses programmes. En d'autres mots, il s'agit de répondre à la question suivante : est-ce que les contribuables en ont pour leur argent?

Je pose des questions semblables au sujet des sociétés d'État et d'autres organisations dont je suis la vérificatrice.

12. On me demande souvent comment sont choisis les sujets qui font l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources. Comme nos ressources nous permettent d'effectuer entre 25 et 30 vérifications de l'optimisation des ressources par année, il faut faire des choix difficiles. Nous utilisons un processus — la planification en une seule étape — qui est une stratégie de planification des vérifications à long terme fondée sur les risques. Nous examinons les principaux risques recensés par une organisation et nous décidons du type de travaux de vérification le plus approprié. Nous prenons aussi en compte le niveau d'intérêt des parlementaires et du public pour un programme ou un sujet donné. Il faut aussi que le sujet choisi relève de notre mandat. Par exemple, nous n'avons pas le mandat de vérifier certaines entités créées par le gouvernement, par exemple le Fonds canadien des bourses d'étude du millénaire, ou certaines sociétés d'État comme la Société canadienne des postes.

13. Le choix des sujets à vérifier est également fonction de mes priorités. Tout comme l'ont fait mes prédécesseurs, je me suis demandé lors de ma nomination comme vérificatrice générale quels étaient les secteurs où je voulais que mon bureau produise des résultats positifs d'ici la fin de mon mandat. J'ai déterminé cinq secteurs prioritaires : deux secteurs qui sont ce

que l'on pourrait appeler des classiques pour les vérificateurs généraux, et trois secteurs qui sont axés sur les personnes et qui ont de l'importance pour tous les Canadiens, y compris ma famille et moi-même.

14. Ces cinq secteurs sont :

- la reddition de comptes au Parlement;
- une fonction publique efficace;
- le bien-être des Canadiens : santé, sûreté, sécurité et environnement;
- l'héritage et le patrimoine laissés à nos enfants;
- les questions autochtones.

Nous avons réalisé des vérifications dans tous ces secteurs, mais nous nous concentrons maintenant sur l'adoption d'une approche plus ciblée, intégrée et concertée dans chaque cas.

#### Mes priorités

- **La reddition de comptes au Parlement.** Cela signifie aider et appuyer le Parlement dans ses travaux liés à l'autorisation et à la surveillance des dépenses et des activités du gouvernement. À cette fin, nous examinerons les nouveaux mécanismes de gouvernance et poursuivrons nos travaux dans les secteurs de la communication d'information financière et non financière sur le rendement, de la reddition de comptes et de la conformité aux autorisations. De même, nous travaillerons plus étroitement avec les comités parlementaires en leur fournissant l'information et l'assurance dont ils ont besoin pour faire leur travail.
- **Une fonction publique efficace.** Cela comprend l'évaluation de la capacité du gouvernement d'élaborer des politiques, d'exécuter des programmes et de soutenir l'exécution des programmes. Nos travaux seront axés sur des domaines tels que la gestion des ressources humaines, la gestion financière, les technologies de l'information et la gestion des connaissances. Nous ferons le suivi des initiatives du gouvernement dans ces secteurs et dans d'autres secteurs, en mettant l'accent sur les progrès accomplis et les résultats obtenus, et nous ferons rapport à ce sujet.
- **La santé, la sûreté, la sécurité et l'environnement des Canadiens.** Ces questions concernent le bien-être des Canadiens. Nos travaux seront centrés sur les citoyens et les moyens que prend le gouvernement pour répondre à leurs besoins courants. Nous examinerons les programmes individuels dans chacun de ces secteurs et nous évaluerons leur coordination et leur gestion dans l'ensemble du gouvernement.
- **L'héritage et le patrimoine laissés à nos enfants.** Dans ce secteur, nos travaux porteront sur les biens culturels, historiques et matériels du Canada, son environnement et sa santé financière. Premièrement, nous devons recenser les actifs et décrire la situation dont nous avons hérité des générations précédentes. Nous évaluerons ensuite les programmes qui ont pour objet de conserver ces actifs et de les mettre en valeur pour les générations futures.
- **Les questions autochtones.** Nous examinerons ici des questions qui comptent aujourd'hui parmi les plus grands défis du Canada. Nos travaux porteront sur les programmes du gouvernement qui influent sur les conditions sociales, économiques et environnementales des Autochtones et de leurs collectivités. Dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de la prestation des programmes fédéraux, nous accorderons une attention spéciale aux structures redditionnelles, aux partenariats et aux mécanismes de règlement des différends.

**15. Jouer un rôle au chapitre de la confiance accordée par le public à nos institutions démocratiques.** Nous ne devons jamais oublier que les Canadiens ont confiance dans nos institutions démocratiques, en grande partie parce qu'ils croient que les fonds publics sont dépensés judicieusement et efficacement.

**16.** Après le dépôt de nos rapports, on me demande parfois si les Canadiens devraient avoir encore confiance dans nos institutions gouvernementales, compte tenu du gaspillage et des pratiques non efficaces que nous signalons. Mais la vérification va plus loin que dévoiler des failles. Nos vérifications de l'optimisation des ressources ont comme objectif d'aider le gouvernement à trouver des façons d'améliorer l'économie, l'efficacité et l'efficacité de ses activités ainsi que son rendement environnemental. Le fait d'indiquer qu'il y a place à amélioration ne signifie pas toujours que le gouvernement ne travaille pas bien, mais simplement qu'il peut faire mieux.

**17.** Lorsqu'un programme ne produit pas de résultats satisfaisants, le défi pour les vérificateurs consiste à ne pas seulement signaler le mauvais rendement, mais à proposer des mesures concrètes pour l'améliorer et, en bout de ligne, à faire adopter de meilleures pratiques de gestion par le gouvernement. Lorsque les ministères réagissent à nos rapports en mettant en œuvre nos recommandations, et lorsque les comités parlementaires étudient nos rapports et formulent leurs propres recommandations, la gestion du gouvernement s'améliore vraiment.

**18.** En fait, presque tout me porte à croire que les fonctionnaires et les parlementaires prennent à cœur la bonne gestion des deniers publics et la satisfaction des besoins des Canadiens. C'est pour cette raison que lorsque j'accorde des entrevues ou que je prononce des discours, j'essaie de parler de l'importance du Parlement et du dévouement des parlementaires et des fonctionnaires, du travail très exigeant qu'ils accomplissent, souvent au prix de sacrifices personnels.

**19.** Je crois que l'un des aspects les plus stimulants de mon travail est de pouvoir signaler des exemples de bonnes pratiques et de progrès véritables au chapitre des programmes gouvernementaux. Ces améliorations sont non seulement importantes en elles-mêmes mais elles constituent des modèles à imiter.

**20.** Il importe aussi de réaliser que le fait de publier des rapports de vérification contribue à la transparence des activités du gouvernement. Un député a dit récemment « si le Bureau du vérificateur général ne nous servait pas constamment un plat de négativisme, la confiance du public en prendrait un sérieux coup. L'une des qualités de la démocratie ouverte est que ce type de négativisme puisse avoir cours ». Vu sous cet angle, cela veut dire que c'est sain et positif d'entendre ce qui ne va pas.

**21.** Il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral est plus transparent qu'une société privée et qu'il doit rendre davantage de comptes. Et cela doit aussi être le cas pour la vérification du gouvernement. Ainsi, je peux inclure dans mes observations sur les états financiers du gouvernement des résultats

détaillés de ma vérification et des suggestions d'amélioration de l'information financière communiquée. De plus, tous mes rapports de vérification peuvent faire l'objet d'un débat à la Chambre des communes, au Sénat ou en comité parlementaire.

**22.** Les Canadiens devraient-ils avoir confiance dans les institutions gouvernementales, malgré le gaspillage et les pratiques inefficaces mis en lumière dans les rapports du vérificateur général? Oui, et je crois que nos institutions sont solides, malgré ces failles. À mon avis, l'existence d'un bureau de vérification indépendant, qui fait rapport au Parlement, évalue le rendement du gouvernement de manière objective, suggère des améliorations et mesure les progrès accomplis quant à leur application, devrait jouer un rôle au chapitre de la confiance accordée par le public à nos institutions.

### **Maintenir l'indépendance du Bureau**

**23.** Pour bien faire notre travail, nous devons être crédibles et pour être crédibles, nous devons être indépendants. Récemment, les scandales financiers touchant des sociétés privées ont soulevé plusieurs questions quant au rôle et à l'indépendance des vérificateurs. En tant que vérificatrice de l'administration fédérale, je crois que les mécanismes en place pour assurer l'indépendance du Bureau sont, dans l'ensemble, assez solides.

- Le vérificateur général est nommé pour une période de dix ans, non renouvelable. Je présente mes conclusions directement au Parlement au moment qui me convient.
- Je rends des comptes au Parlement et non au gouvernement en place. Cela veut dire que même si mes rapports embarrassent le gouvernement, on ne peut me congédier pour cette raison.
- Je peux demander au gouvernement toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de mon mandat.
- Pour nous financer, nous ne comptons pas sur la facturation de nos services de vérification des ministères et des organismes puisque nous recevons des crédits parlementaires.

**24.** Mais en même temps, tout comme mon prédécesseur, Denis Desautels, je crois qu'il faut jouer un rôle actif dans la protection de l'indépendance du Bureau. Actuellement, à l'instar de presque tous les ministères et organismes fédéraux, le Bureau négocie son budget avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cela n'a pas encore posé de problème, mais comme c'est une question de principe, cette situation devrait être corrigée de sorte qu'une influence indue, réelle ou perçue, ne puisse être exercée.

**25.** L'an passé, le Secrétariat et le Bureau ont convenu de discuter d'un processus plus formel pour établir le financement des besoins du Bureau pour les années à venir. À mon avis, il faut un équilibre entre le maintien de l'indépendance du vérificateur général et l'examen justifié de nos dépenses. Les discussions suivent leur cours.

## Le Parlement ne peut exercer une surveillance adéquate si on ne lui fournit pas une information valable

26. Il est rare que l'intervention gouvernementale, ou la forme d'intervention, dans un domaine d'intérêt public fasse l'unanimité. De plus, la plupart des questions qui font l'objet d'une telle intervention sont complexes. Les solutions pour remédier aux problèmes requièrent souvent une action concertée de la part de plusieurs ministères et de plusieurs ordres de gouvernement.

27. Une bonne partie des travaux des parlementaires consiste en l'étude de questions liées à des politiques publiques. Les députés peuvent débattre de la création d'un programme ou de la présentation d'un projet de loi ayant pour objet de répondre à un besoin déterminé par le gouvernement. Ils peuvent également, par exemple, examiner si le financement d'un programme est suffisant ou débattre de la nécessité de modifier une loi.

28. Pour prendre de bonnes décisions, il faut une bonne information. Il ne suffit pas pour atteindre un consensus lors des débats parlementaires d'avoir une information complète sur les défis et enjeux liés aux questions. Il n'est pas toujours possible de connaître toutes les facettes d'une situation avant d'agir.

29. Les parlementaires et les fonctionnaires peuvent être appelés à prendre des décisions concernant des deniers publics considérables sans disposer de l'information nécessaire. Les parlementaires ont aussi besoin d'une information valable pour tenir le gouvernement responsable de la politique publique fédérale. Cette information n'est cependant pas toujours fournie.

### Le Programme canadien des armes à feu — Quels sont les coûts véritables?

30. Dans le chapitre 10 du présent rapport, je fais des commentaires sur le peu d'information fournie au Parlement sur le coût croissant du Programme canadien des armes à feu. Je trouve inquiétant que le coût estimatif de la mise en œuvre du Programme, qui était initialement de 119 millions de dollars (2,2 millions de dollars après déduction des recettes prévues), atteindra plus de un milliard de dollars d'ici 2004-2005, et que le Parlement en ait été si peu informé. Le Parlement a non seulement reçu une information insuffisante sur la hausse du coût dans les documents budgétaires, mais les dépenses supplémentaires ont été approuvées en grande partie par l'intermédiaire d'un budget supplémentaire des dépenses plutôt que, comme à l'habitude, par l'intermédiaire d'un budget principal des dépenses. Le Parlement ne pouvait pas examiner soigneusement le coût du Programme, car il ne disposait pas de suffisamment d'information.

### Les indicateurs sur les soins de santé — Un pas dans la bonne direction, mais il faut beaucoup plus d'information sur les soins de santé

31. L'information communiquée sur les soins de santé est elle aussi insuffisante. Comme je l'ai indiqué dans le chapitre 3 du rapport de suivi *Le Point* publié en octobre, le gouvernement fédéral contribue aux dépenses en soins de santé des provinces et des territoires par la voie du Transfert

canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Il s'agit d'un financement global que les provinces et les territoires peuvent affecter, selon leurs priorités, aux soins de santé, à l'enseignement postsecondaire et à l'aide sociale.

**32.** Même si le montant total du financement global est connu, le montant affecté aux soins de santé ne l'est pas. Les provinces et les territoires ne disent pas au gouvernement quelle est la part de la contribution fédérale qui est consacrée aux soins de santé. Le gouvernement fédéral ne précise pas non plus le montant qu'il prévoit accorder. Ainsi, personne ne connaît l'étendue de la contribution du gouvernement fédéral aux soins de santé. Cela a pour conséquence de limiter le débat sur l'avenir de notre système de soins de santé.

**33.** La *Loi canadienne sur la santé* exige que les provinces et les territoires respectent certaines conditions pour être admissibles au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Elle stipule que Santé Canada doit surveiller dans quelle mesure les provinces et les territoires respectent les conditions d'octroi et de versement énoncées dans la *Loi* et faire rapport au Parlement à ce sujet tous les ans.

**34.** J'ai constaté dans le chapitre que le Ministère n'informe pas encore le Parlement du degré de conformité à la *Loi* de chaque province et de chaque territoire, en partie à cause d'un manque d'information. Les rapports annuels de Santé Canada sur l'application de la *Loi canadienne sur la santé* s'attachent plutôt à décrire en général le régime d'assurance-santé de chaque province et de chaque territoire.

**35.** Cela fait maintenant plus de 15 ans que mon bureau signale les faiblesses de l'information présentée au Parlement dans ces rapports sur l'application de la *Loi*. Ces rapports ne permettent pas aux parlementaires de déterminer si les milliards de dollars transférés aux provinces pour les soins de santé ont été dépensés en respectant les conditions d'octroi et de versement prévues dans la *Loi canadienne sur la santé*.

**36.** J'ai indiqué précédemment que l'un des aspects les plus stimulants de mon travail est de pouvoir signaler des exemples de bonnes pratiques. Comme nous l'indiquons dans le chapitre 6 du présent Rapport portant sur les statistiques sur la santé, les premiers ministres du Canada ont demandé à leur ministre de la santé de publier régulièrement un rapport sur le rendement de leurs programmes et services de santé, en se servant d'indicateurs communs. Cet automne, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont publié pour la première fois leur rapport sur les indicateurs de santé.

**37.** De plus, les premiers ministres ont accepté de faire valider par un tiers l'information sur les soins de santé contenue dans les rapports. Chaque vérificateur législatif du Canada a été mandaté par son gouvernement — dans mon cas, le gouvernement fédéral — pour vérifier l'exactitude des données. Comme je suis aussi la vérificatrice législative des trois territoires, mon bureau a aussi vérifié leurs indicateurs de santé. À mon

avis, le fait de joindre à l'information une opinion attestant de sa validité rend les rapports plus crédibles.

38. Il s'agit d'un moyen innovateur de fournir l'information aux Canadiens. Les premiers ministres savaient que la publication de tels indicateurs mènerait à des comparaisons entre les diverses administrations. Ils étaient aussi conscients de l'importance de rendre compte aux Canadiens de la façon dont les programmes et les services de santé sont gérés, et ils ont agi en conséquence.

39. Ces rapports, validés par les vérificateurs législatifs, constituent une source prometteuse d'information qui permettra aux parlementaires et aux Canadiens de juger de l'efficacité de notre système de soins de santé.

### **Le Parlement doit disposer d'une meilleure information sur le rendement des fondations et des mécanismes de régie déléguée**

40. Le gouvernement fédéral a versé des milliards de dollars de l'argent des contribuables à des fondations et à d'autres mécanismes de régie déléguée établis à des fins d'intérêt public. Dans le chapitre 1 de notre rapport d'avril, « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », j'ai critiqué l'information fournie au Parlement sur ces mécanismes.

41. Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté que le Parlement avait reçu de l'information utile sur la plupart des nouveaux mécanismes, mais que l'information sur leur rendement devait encore être considérablement améliorée. Ainsi, certains rapports annuels ne contenaient pas de description crédible des réalisations. De plus, nous avons mentionné dans le chapitre que le Parlement ne recevait pas de rapports de vérification indépendante et de large portée portant sur d'autres aspects que les états financiers. Grâce à de tels rapports, il pourrait examiner la conformité des mécanismes aux autorisations et la valeur obtenue par les contribuables en contrepartie de l'argent dépensé. Nous avons également souligné le fait que la vérificatrice générale devrait être désignée à titre de vérificateur externe des fondations, à quelques exceptions près.

42. Une vérification externe adéquate et des rapports crédibles sur les résultats sont les conditions essentielles de la reddition de comptes au Parlement. Je crois que ces conditions ne sont pas remplies et que cette lacune mine les principes de saine gouvernance et de reddition de comptes au Parlement. Le manque d'information valable limite la capacité du Parlement de scruter l'utilisation des fonds publics substantiels utilisés. Je suis également préoccupée par la surveillance ministérielle, dont l'efficacité est réduite en raison des moyens limités mis à la disposition des ministres pour leur permettre d'intervenir dans les cas où un mécanisme n'atteint pas son objectif d'intérêt public ou lorsque la situation a beaucoup évolué depuis la création du mécanisme.

## Les initiatives de changement du gouvernement — Écart entre l'engagement et les réalisations

43. Le gouvernement fédéral a pris des mesures pour renforcer la gestion, par exemple : modernisation de la fonction de contrôleur, réforme de la gestion des ressources humaines et gouvernement en direct. Ces initiatives sont guidées par la vision énoncée dans le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* publié par la présidente du Conseil du Trésor en mars 2000.

44. Dans ce document, le gouvernement a pris quatre engagements :

- Le gouvernement doit mettre les citoyens au cœur de ses préoccupations.
- Les gestionnaires de la fonction publique doivent obéir à un ensemble de valeurs claires.
- La gestion doit être axée sur l'obtention de résultats et sur la communication des résultats dans des formes simples et compréhensibles.
- Le gouvernement doit veiller à faire des dépenses judicieuses.

45. Ces objectifs sont louables et le gouvernement s'est fixé un échéancier ambitieux pour les réaliser. Considérant la taille du gouvernement, toute initiative de changement, si désirable soit-elle, n'est pas facile à mener à bon port.

46. Pour assurer le succès de ces initiatives à long terme, la haute direction et les organismes centraux doivent s'engager fermement à effectuer le changement et celui-ci doit se traduire par des gestes concrets. En effet, il est vital de fournir des directives claires. Il ne faut pas seulement dire où l'on doit aller; on doit aussi expliquer comment s'y rendre. Il faut demander aux responsables de la mise en œuvre des initiatives de rendre compte de l'atteinte des jalons clés aux dates spécifiées. Sans ces éléments essentiels, le succès de ces importantes initiatives est compromis.

### Un leadership ferme est une condition essentielle du changement

47. En qualité de conseil de gestion du gouvernement, le Conseil du Trésor et son Secrétariat ont été clairement désignés pour diriger ces initiatives de changement. Comme l'indique *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le conseil de gestion doit « faire office d'agent de changement et travailler de concert avec les ministères pour élaborer un service intégré, accessible et axé sur les citoyens à l'échelle du gouvernement du Canada. »

48. On n'exerce pas toujours un leadership ferme. Dans notre chapitre d'avril sur les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne, nous avons observé que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait pas énoncé assez clairement les résultats souhaités pour pouvoir tenir les ministères et les organismes responsables de leur obtention. Il n'avait pas non plus fixé de dates cibles pour ces résultats. Je crois que le Secrétariat du

Conseil du Trésor doit exercer un leadership plus ferme en établissant des résultats et des plans de mise en œuvre plus précis.

49. On trouve un autre exemple d'un manque de leadership dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers. Comme nous le constatons dans le chapitre 5 du présent Rapport, depuis plus de 40 ans, la réforme de la gestion financière et la gestion financière efficace sont à l'ordre du jour du gouvernement du Canada. Malgré des progrès récents, il reste encore beaucoup à faire. Les cadres hiérarchiques ne disposent pas encore, entre autres choses, d'une information satisfaisante sur les actifs, les passifs et les coûts des programmes qu'ils gèrent. Le gouvernement n'a toujours pas pleinement mis en œuvre la méthode de la comptabilité d'exercice et il doit encore déterminer ce qu'il doit faire en ce qui concerne l'établissement des budgets selon cette méthode.

50. Cette situation n'est pas acceptable pour une organisation qui dépense près de 180 milliards de dollars par année. Il est temps que le gouvernement fasse preuve de sérieux et qu'il se mette à la tâche. Il doit assurer un leadership dynamique, mettre un terme aux études éternelles, prendre des décisions, élaborer des plans d'action assortis de dates cibles audacieuses et enfin, surveiller de près la mise en œuvre de ces plans. Si dans son ensemble, le gouvernement ne s'engage pas, on accomplira peu. Et si l'engagement ne vient pas d'en haut, il ne s'étendra jamais à tout l'appareil gouvernemental.

51. Le fait que la fonction de contrôleur moderne soit l'une des quatre priorités établies par le greffier du Conseil privé et qu'il l'ait intégrée dans l'entente de rendement des sous-ministres m'encourage. Il est primordial que la haute direction manifeste un appui et un engagement ferme pour assurer le succès de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

52. Mais il faut faire plus. On dit souvent que les réformes de gestion ne peuvent se faire sans un changement de culture dans l'organisation. Les gestionnaires ne changeront leurs pratiques et comportements que s'ils comprennent pourquoi il en va de leur intérêt de le faire. Or, nous faisons remarquer dans notre chapitre d'avril, « Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne », que de nombreux fonctionnaires ne comprennent pas parfaitement l'initiative. Il faut les informer davantage et se pencher encore sur les incitatifs au changement : y a-t-il de véritables incitatifs au changement? Les incitatifs sont-ils clairs et significatifs? Énonce-t-on clairement les conséquences si les objectifs ne sont pas atteints?

### **Une surveillance active est absolument nécessaire**

53. Il faut assurer une direction et surveiller les progrès. Diverses politiques indiquent qu'il incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor d'exercer une surveillance active. Le Secrétariat doit veiller à ce que les ministères et les organismes restent dans la bonne voie et respectent le calendrier de mise en œuvre des initiatives et des politiques de portée gouvernementale. Il doit surveiller et coordonner les mesures prises par les ministères et en faciliter la mise en œuvre. Pour ce faire, il doit avoir l'information pertinente en main.

54. Nos vérifications ont révélé que le Secrétariat devra redoubler ses efforts s'il veut exercer une surveillance vraiment efficace. Il devra non seulement demander aux ministères de lui fournir des plans d'action — avec des objectifs clairs et des échéanciers précis — et des rapports sur les résultats, mais aussi examiner attentivement la pertinence de ces plans et évaluer la capacité des ministères de livrer la marchandise. Sinon, il ne pourra avoir une vue d'ensemble de ce qui reste à accomplir, ni intervenir rapidement lorsque des problèmes surviendront ou lorsque les initiatives s'enliseront. Dans certains cas, un sérieux coup de barre sera nécessaire. Dans d'autres, des interventions plus spécifiques seront requises.

### **Il y a un risque que les initiatives de changement s'enlisent**

55. Si les deux conditions mentionnées précédemment — un leadership ferme et une surveillance active — ne sont pas réunies, les initiatives pourraient stagner. Des exemples tirés de vérifications récentes me permettent d'illustrer ces propos.

56. **Sécurité des technologies de l'information.** Nous indiquons dans le chapitre 3 de mon rapport d'avril consacré à cette question que le gouvernement reconnaît le besoin de protéger ses systèmes et ses réseaux. Cela revêt encore plus d'importance dans le cadre de l'initiative du gouvernement visant à offrir aux Canadiens un accès en ligne à ses services.

57. L'entrée en vigueur, au début de l'année, d'une version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité constitue, certes, un pas dans la bonne direction. Toutefois, comme nous l'avons constaté au cours de la vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas mis à jour les normes qui appuient la Politique. Sans normes à jour, la politique révisée a peu d'effet et l'initiative de changement en matière de sécurité des technologies de l'information pourrait s'enliser.

58. **Réforme de la gestion des ressources humaines.** L'an dernier, le gouvernement s'est fixé un ambitieux calendrier pour moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Le Groupe de travail sur la modernisation des ressources humaines, chargé d'étudier cette question, devait recommander avant l'été 2002 un cadre moderne pour la gestion des ressources humaines. Le gouvernement a aussi entrepris une étude des changements qui pourraient être apportés aux politiques, aux procédures et aux systèmes et qui n'exigeraient pas de mesures législatives.

59. Le gouvernement a mis en place des initiatives, et mon bureau en fera le suivi le printemps prochain. Au moment de la rédaction du présent Rapport, aucune modification législative n'avait encore été présentée. Je m'inquiète en raison de l'importance des enjeux qui sont en cause. De plus, un retard important pourrait rendre les fonctionnaires encore plus cyniques.

60. Je crois que les fonctionnaires ont des attentes élevées à l'égard de cette initiative. Je continuerai à surveiller de près les efforts déployés par le gouvernement en vue de permettre à la fonction publique d'attirer, de maintenir en poste et de perfectionner les gens de talent dont elle a besoin pour servir les Canadiens.

**61. L'adoption de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale.**

En 1995, le gouvernement a annoncé qu'il remplacerait la méthode de la comptabilité de caisse modifiée par la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale. Cette méthode exige de constater les opérations et les autres événements au moment où ils se produisent et non au moment où l'argent ou son équivalent est reçu ou versé. L'information ainsi obtenue permet aux utilisateurs de bien saisir toute l'ampleur des activités du gouvernement — les ressources, les obligations, le financement — et leur incidence.

**62.** Le gouvernement a investi des efforts considérables dans cette initiative. Les ministères et les organismes ont franchi une étape importante en avril 2001 en mettant en œuvre de nouveaux systèmes financiers qui leur permettront de fournir de l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice. En 2001-2002, le gouvernement devait produire ses premiers états financiers en utilisant la comptabilité d'exercice intégrale.

**63.** Cependant, comme je l'ai noté dans mes observations sur les états financiers de 2001-2002, le gouvernement a repoussé d'au moins un an la présentation des états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Je réitère mon appui à cette initiative importante. Il reste encore des défis à relever mais je crois qu'ils ne sont pas insurmontables si on leur prête une attention soutenue. J'encourage le gouvernement à s'engager plus avant dans cette voie.

**64. Les stratégies de développement durable.** En 1997, les premières stratégies de développement durable des principaux ministères et organismes ont été déposées à la Chambre des communes. Les stratégies sont mises à jour tous les trois ans. Bien qu'elles ne fassent pas partie des initiatives de changement actuelles en matière de gestion, les stratégies nous renseignent sur les dangers qu'il y a à mettre l'accent sur la théorie plutôt que sur la pratique.

**65.** Dans son rapport de 2002, la commissaire à l'environnement et au développement durable rappelle qu'en 1995, dans la foulée de l'engagement du gouvernement de passer à l'action dans le domaine du développement durable, les ministères et les organismes fédéraux ont été tenus de préparer une stratégie de développement durable. Ces stratégies devaient, entre autres, comprendre des plans d'action pour intégrer le développement durable dans leurs politiques, programmes et activités. La commissaire conclut dans son rapport que les stratégies de développement durable qu'elle a examinées n'ont pas rempli leur promesse dans ce sens.

**66.** Pour que le développement durable devienne une réalité, les stratégies doivent comporter une vision d'un avenir durable ainsi que des buts à long terme précis. Il faut également que tous les ministres fédéraux fassent preuve du leadership et de l'engagement nécessaires pour que l'on passe de la parole au geste.

## Conclusion

**67.** Les diverses initiatives de changement en cours au gouvernement sont importantes, tout comme leur objectif commun d'améliorer la prestation des services aux Canadiens grâce à une meilleure gestion des programmes. Ces initiatives visent à répondre à des besoins concrets — protéger les systèmes d'information contre les menaces nouvelles, plus sophistiquées; recruter et maintenir en poste une main-d'œuvre compétente; faire en sorte que les ministères et les organismes disposent de l'information financière et non financière nécessaire pour prendre de bonnes décisions concernant les programmes. Tous ces besoins sont clairement exprimés depuis assez longtemps.

**68.** Il ressort de nos vérifications de cette année et des années antérieures que le gouvernement doit aller au-delà des énoncés de principe et appliquer des plans d'action clairs et détaillés. Il ne peut le faire sans exercer un leadership ferme et une surveillance active. Pour ma part, je vais continuer à examiner les progrès de certaines initiatives gouvernementales et à informer le Parlement. J'invite par ailleurs le gouvernement à fournir plus d'information au Parlement sur ces initiatives de changement, les progrès accomplis et les difficultés qu'il a éprouvées.

**69.** Je voudrais conclure sur une note plus personnelle en remerciant mes collègues pour leurs efforts et leur capacité à relever les nombreux défis auxquels nous avons fait face au cours de l'année. Je me sens privilégiée de pouvoir compter sur la collaboration de quelque 600 personnes des plus compétentes et dévouées pour servir le Parlement et les Canadiens. Je sais que nous pouvons continuer à produire des résultats positifs pour les Canadiens. C'est là notre objectif depuis presque 125 ans.