

# Chapitre 23

## **La régie en partenariat**

La reddition de comptes menacée



# Table des matières

|   | <b>Page</b> |
|---|-------------|
| <b>Points saillants</b>   | 23–5        |
| <b>Introduction</b>   | 23–7        |
| Le gouvernement fédéral a recours à de nouveaux mécanismes de régie                                 | 23–7        |
| Les principes de contrôle parlementaire et de reddition de comptes sont mis en question             | 23–8        |
| Objet de la vérification  | 23–10       |
| <b>Observations et recommandations</b>  | 23–11       |
| <b>Combien y a-t-il de mécanismes?</b>  | 23–11       |
| Le gouvernement ne connaît pas l'étendue des nouveaux mécanismes de régie                           | 23–11       |
| L'utilisation des mécanismes est importante et en hausse  | 23–11       |
| <b>La nécessité d'avoir un cadre de régie et une orientation centrale</b>                           | 23–13       |
| L'orientation est limitée   | 23–14       |
| La surveillance aide à cerner les forces et les faiblesses des nouveaux mécanismes de régie         | 23–16       |
| <b>Les mécanismes de collaboration : la régie partagée</b>  | 23–17       |
| Des rapports sur le rendement sont présentés  | 23–19       |
| De nombreux mécanismes redditionnels indispensables ne sont pas en place                            | 23–21       |
| La transparence doit retenir l'attention  | 23–23       |
| Les mesures adoptées pour protéger l'intérêt public sont souvent faibles                            | 23–23       |
| <b>Les mécanismes de régie déléguée : jeter du lest</b>   | 23–24       |
| Les exigences en matière de communication de l'information et les pratiques doivent être améliorées | 23–27       |
| Plusieurs mécanismes redditionnels sont faibles   | 23–28       |
| La transparence n'est pas assurée   | 23–30       |
| Certaines dispositions visant à protéger l'intérêt public sont en place                             | 23–31       |
| <b>Les nouveaux mécanismes de régie exigent notre attention</b>                                     | 23–33       |
| Des améliorations peuvent être apportées  | 23–33       |
| La nature de la reddition de comptes évolue; la saine régie doit retenir l'attention                | 23–34       |
| <b>Conclusion</b>   | 23–35       |
| <b>À propos de la vérification</b>  | 23–37       |

**Pièces**

|       |  |       |
|-------|--|-------|
| 23.1  | Modes d'exécution des programmes et de prestation des services fédéraux                            | 23-8  |
| 23.2  | Cadre d'établissement des nouveaux modes   | 23-9  |
| 23.3  | Croissance cumulative des nouveaux mécanismes de régie, 1990-1998                                  | 23-11 |
| 23.4  | Dépenses fédérales annuelles effectuées par l'entremise des nouveaux mécanismes de régie           | 23-12 |
| 23.5  | Mécanismes prévoyant un engagement fédéral supérieur à un milliard de dollars                      | 23-13 |
| 23.6  | Contributions totales du fédéral et de ses partenaires aux nouveaux mécanismes de régie, 1990-1999 | 23-13 |
| 23.7  | Environnement Canada : tirer parti de l'expérience   | 23-15 |
| 23.8  | Types de partenaires dans les mécanismes de collaboration  | 23-17 |
| 23.9  | Principales caractéristiques des dix mécanismes de collaboration examinés                          | 23-18 |
| 23.10 | Communication appropriée de l'information au Parlement   | 23-20 |
| 23.11 | Principales caractéristiques des sept mécanismes de régie déléguée examinés                        | 23-26 |
| 23.12 | Cadre de rapport : Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire                         | 23-28 |

**Annexes**

|    |  |       |
|----|--|-------|
| A. | Cadres redditionnels d'autres administrations  | 23-39 |
| B. | Nouveaux mécanismes de régie recensés dans le cadre de l'enquête du Bureau du vérificateur général | 23-41 |
| C. | Mécanismes de collaboration examinés au cours de la vérification                                   | 23-45 |
| D. | Mécanismes de régie déléguée examinés au cours de la vérification                                  | 23-47 |



## La régie en partenariat

### La reddition de comptes menacée

#### Points saillants

**23.1** Nous avons relevé 77 nouveaux mécanismes de régie au sein de l'administration fédérale, pour lesquels on a dépensé plus de cinq milliards de dollars par an. Les investissements fédéraux dans certains mécanismes sont assez faibles (par exemple, le Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne), mais d'autres comportent des engagements fédéraux de milliards de dollars (par exemple, le programme Travaux d'infrastructure Canada).

**23.2** Aux termes de ces mécanismes, le gouvernement fédéral s'assure de la participation de partenaires externes à la planification, à la conception et à l'atteinte des objectifs fédéraux. Ces partenaires, qui remplacent les employés fédéraux, les entrepreneurs ou les agents dans l'exécution des programmes et la prestation des services, ne sont pas responsables envers les ministres et le Parlement.

**23.3** Ces initiatives, si elles sont bien mises en oeuvre, pourraient améliorer l'exécution des programmes et la prestation des services fédéraux. Cependant, bon nombre des nouveaux mécanismes de régie que nous avons examinés ont été mis en place d'une façon ponctuelle, qui menace inutilement la reddition de comptes au Parlement. Aux termes de ces mécanismes, le Parlement dispose de moyens limités — et dans certains cas il ne dispose d'aucun moyen — de tenir le gouvernement responsable des fonctions fédérales remplies ou des objectifs fédéraux atteints. Bien que la bonne volonté et la confiance soient indispensables à l'application de tout mécanisme, on ne peut se fier uniquement à celles-ci pour assurer adéquatement le succès à long terme.

**23.4** Pour ces nouveaux mécanismes, le gouvernement n'a pas de cadre de régie uniforme et généralement reconnu qui protège les principes essentiels de notre système parlementaire. Il n'a pas non plus cerné ni communiqué adéquatement les leçons tirées de ces nouvelles approches. À notre avis, le gouvernement fédéral doit toujours rendre compte au Parlement de l'utilisation des impôts, des biens et des pouvoirs fédéraux, peu importe les outils qu'il utilise ou les mécanismes qu'il met en place avec ses partenaires pour atteindre ses objectifs d'intérêt public.

**23.5** Il faut consulter le Parlement et le public pour l'établissement d'un cadre de régie convenable qui conciliera les nouveaux mécanismes de régie et la reddition de comptes au Parlement pour l'exercice des fonctions fédérales par des parties autres que le gouvernement fédéral.

#### Contexte et autres observations

**23.6** Au cours des dix dernières années, le gouvernement a accru considérablement le recours à des partenaires externes dans l'application de mécanismes novateurs pour les programmes et les services destinés aux Canadiens. Dans certains cas, ces mécanismes ont donné lieu à la répartition des pouvoirs fédéraux en faisant participer des parties de l'extérieur au processus de régie des Canadiens dans d'importants secteurs d'intérêt public qui relevaient auparavant de la seule compétence du gouvernement fédéral.

**23.7** Les nouveaux mécanismes de régie que nous avons examinés font appel à divers modes pour l'exécution des programmes et la prestation des services. Les dispositions visant à assurer une saine régie et la reddition de comptes au Parlement et au public sont très inégales : nous avons constaté que la communication de l'information sur le rendement était limitée, que de nombreux mécanismes redditionnels étaient faibles et qu'on ne prêtait pas assez d'attention à la transparence et à la protection de l'intérêt public. Il faut remédier à ces lacunes.

**23.8** Le gouvernement doit veiller à ce que les ministères et les organismes qui mettent en place les nouveaux mécanismes se penchent sur les questions primordiales suivantes : rapports crédibles au Parlement et au public, mécanismes redditionnels efficaces, transparence adéquate et protection de l'intérêt public. Le leadership et l'engagement du Secrétariat du Conseil du Trésor sont nécessaires pour élaborer un cadre de régie et surveiller son utilisation étant donné que les dispositions particulières appropriées pour traiter ces questions varieront selon les cas.

**23.9** Il faut établir un équilibre entre, d'une part, l'indépendance requise pour assurer le fonctionnement efficient de ces mécanismes en vue d'obtenir des résultats et, d'autre part, la nécessité d'avoir une reddition de comptes satisfaisante. Nous croyons qu'une reddition de comptes appropriée au Parlement et au public est compatible avec l'indépendance face au gouvernement pour ce qui est des questions opérationnelles.

**La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor se trouve à la fin du présent chapitre. Le Secrétariat est d'accord avec les éléments du cadre de régie que nous proposons, insiste sur le fait qu'ils doivent s'appliquer avec souplesse et reconnaît qu'il faut apporter des améliorations dans certains secteurs. Le Secrétariat précise les nombreuses mesures qu'il prend pour régler les questions abordées dans ce chapitre.**

## Introduction

### Le gouvernement fédéral a recours à de nouveaux mécanismes de régie

**23.10** Les programmes et les services gouvernementaux sont généralement offerts aux Canadiens par les ministères et les organismes qui relèvent directement des ministres et qui sont assujettis à des règles et règlements administratifs communs. Le gouvernement a aussi créé des sociétés d'État pour fournir des services publics qui devraient, selon lui, être fournis sans qu'il y ait de lien de dépendance envers le gouvernement. La plupart des sociétés d'État sont visées par un régime commun de reddition de comptes et de contrôle. Plus récemment, le gouvernement a adopté de nouveaux modes d'exécution des programmes et de prestation des services.

**23.11** De nombreuses nouvelles initiatives reproduisent le modèle traditionnel de reddition de comptes ministérielle au Parlement. Mentionnons par exemple les sociétés d'État, les organismes de service spéciaux, comme le Bureau des passeports, et les organismes de service comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'Agence canadienne des parcs et la nouvelle Agence des douanes et du revenu du Canada.

**23.12** Dans certains cas, le gouvernement a fait participer des organisations externes, en tant que fournisseurs de services ou en tant qu'agents, à l'exécution des programmes fédéraux. Il a eu davantage recours à la passation de marchés de biens et de services. Par exemple, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a conclu des marchés de service de gestion immobilière pour quelque 300 immeubles fédéraux (voir le chapitre 18 du présent rapport), et la Défense nationale a adopté de nouveaux modes de prestation des services pour plusieurs de ses activités de soutien non essentielles (voir le

chapitre 27 du présent rapport). Dans ces cas, le gouvernement fédéral contrôle toujours la politique et les activités, et les ministres sont toujours directement responsables envers le Parlement.

**23.13 Un changement dans la manière de gouverner les Canadiens.** Certaines des initiatives actuelles du gouvernement se sont éloignées des formes traditionnelles de régie de la politique fédérale d'intérêt public — l'orientation et la gestion des intérêts de l'État. Aux termes de ces **nouveaux mécanismes de régie**, le gouvernement fédéral s'assure de la participation d'autres parties à la planification, à la conception et à l'atteinte des objectifs fédéraux, qui remplacent les employés fédéraux, les entrepreneurs ou les agents dans l'exécution des programmes et la prestation des services. En réalité, la régie fédérale a été confiée à des entités externes qui ne sont pas responsables envers les ministres et le Parlement.

**23.14** Les mécanismes en vertu desquels le gouvernement fédéral *partage* l'élaboration de la politique, les risques, ainsi que la planification, la conception et la gestion opérationnelles avec une ou plusieurs parties qui exécutent des programmes et fournissent des services sont appelés **mécanismes de collaboration** dans le présent chapitre. Les mécanismes en vertu desquels le gouvernement fédéral, à l'intérieur d'un cadre stratégique qu'il a mis en place, a *délégué* les décisions opérationnelles et de planification clés à une autre partie sont appelés **mécanismes de régie déléguée**. La pièce 23.1 résume les modes traditionnels d'exécution des programmes et de prestation des services ainsi que certains des nouveaux mécanismes dont on fait l'essai.

**23.15 Les nouveaux mécanismes de régie doivent établir un équilibre entre l'efficacité, la reddition de comptes et les résultats.** Des initiatives de ce genre ont été mises en oeuvre dans de nombreuses administrations. Nous

**Aux termes de nouveaux mécanismes de régie, la régie fédérale a été confiée à des entités externes qui ne sont pas directement responsables envers les ministres et le Parlement.**

**Pour mieux servir l'intérêt public, il faut qu'il y ait équilibre entre, d'une part, l'amélioration de l'efficacité et l'atteinte des résultats et, d'autre part, une reddition de comptes adéquate.**

**La capacité du Parlement de contrôler et de scruter l'ensemble de la politique fédérale d'intérêt public peut être compromise.**

reconnaissons que les nouveaux mécanismes de régie peuvent renforcer l'efficience, la souplesse, la participation des citoyens et la satisfaction des clients et qu'en délaissant les modèles traditionnels pour faire l'essai de nouveaux modèles, on prend un risque calculé. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 5 de notre rapport d'avril 1999, pour mieux servir l'intérêt public, il faut qu'il y ait équilibre entre, d'une part, l'amélioration de

l'efficience et l'atteinte des résultats et, d'autre part, une reddition de comptes adéquate.

**Les principes de contrôle parlementaire et de reddition de comptes sont mis en question**

**23.16** Les nouveaux mécanismes de régie mettent en question les principes de contrôle parlementaire et de reddition de comptes qui sont établis depuis

**Pièce 23.1**

**Modes d'exécution des programmes et de prestation des services fédéraux**

| Forme organisationnelle  | Principales caractéristiques  | Exemples  |
|--|---|---|
| <b>Modes traditionnels de reddition de comptes par l'entremise d'un ministre</b> |   |   |
| Ministères et organismes   | Entités fédérales qui rendent compte directement à un ministre et qui sont soumises aux règles administratives et aux règlements du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique.  | Transports Canada<br>Statistique Canada<br>Commission de l'immigration et du statut de réfugié  |
| Sociétés d'État  | Entités fédérales ayant un conseil d'administration, qui ont été créées pour appliquer une politique fédérale d'intérêt public et qui rendent compte au Parlement par l'entremise d'un ministre.  | Société pour l'expansion des exportations<br>Société canadienne des postes<br>Société Radio-Canada                                    |
| <b>Nouveaux modes dont les ministères sont directement responsables</b>          |   |   |
| Organismes de service spéciaux   | Font toujours partie d'un ministère fédéral et rendent compte à un sous-ministre.   | Bureau des passeports   |
| Organismes de service  | Entités fédérales dotées de leur propre chef de la direction qui rend compte à un ministre, mais jouissant d'une autonomie administrative plus grande qu'un ministère.  | Agence canadienne d'inspection des aliments<br>Agence canadienne des parcs<br>Agence des douanes et du revenu du Canada               |
| <b>Nouveaux mécanismes de régie</b>  |   |   |
| Mécanismes de collaboration  | Ententes de partenariats avec d'autres ordres de gouvernement, le secteur privé ou le secteur bénévole, où la prise de décisions en matière stratégique et opérationnelle ainsi que les risques sont partagés par les partenaires.  | Ententes sur le développement du marché du travail<br>Programme de forêts modèles du Canada   |
| Mécanismes de régie déléguée   | Mécanismes en vertu desquels le gouvernement fédéral confère une responsabilité et un pouvoir discrétionnaire sur la conception, la planification et la gestion d'un programme et sur l'exécution de fonctions fédérales à des organismes extérieurs indépendants, habituellement les conseils d'administration de sociétés, selon un grand cadre stratégique établi par le gouvernement. | Fondation canadienne pour l'innovation<br>Fonds canadien de télévision<br>Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent |

longtemps. La reddition de comptes à l'égard des dépenses fédérales et de l'utilisation des pouvoirs fédéraux peut être menacée dans les mécanismes de régie où d'autres parties ne rendent pas compte directement à un ministre et ne sont pas soumises à l'examen des parlementaires. Si ces mécanismes ne comportent pas de dispositions précises à leur sujet, on ne disposera d'aucun outil pour assurer, par l'entremise des ministres, une reddition de comptes adéquate au Parlement et au public. La capacité du Parlement de contrôler et de scruter l'ensemble de la politique fédérale d'intérêt public peut dès lors être compromise.

**23.17** Le gouvernement a reconnu ce défi.

Les ministères partagent mais n'abdiquent pas leurs responsabilités lorsqu'ils concluent des ententes de partenariat; ils restent responsables devant le Parlement des conséquences de leur participation à de telles ententes. (Secrétariat du Conseil du Trésor, *Le service centré sur le citoyen et l'option du partenariat*, 1998.)

**23.18 Les éléments essentiels des nouveaux mécanismes de régie.** Au chapitre 5 de notre rapport d'avril 1999, nous avons déterminé que la reddition de comptes, la transparence et la protection de l'intérêt public sont les éléments essentiels des mécanismes de régie — à savoir les mécanismes au moyen desquels le gouvernement fédéral partage la gestion de la politique ou des programmes avec d'autres parties. Ces mêmes éléments s'appliquent, avec certains ajustements, aux mécanismes de régie déléguée en vertu desquels la gestion de programme a été confiée à une organisation qui ne fait pas parti du gouvernement. La pièce 23.2 définit un cadre général de régie pour ces nouveaux mécanismes, qui comprend les éléments de reddition de comptes (divisés en mécanismes de communication de l'information et mécanismes

redditionnels), de transparence et de protection de l'intérêt public; les caractéristiques propres à chaque élément sont présentées. Ces deux éléments redditionnels sont issus de nos vérifications et études précédentes des mécanismes redditionnels, dans lesquelles nous avons cerné les caractéristiques clés d'une bonne reddition de comptes : des attentes claires et convenues; des rôles et des responsabilités clairement définis; un équilibre entre les attentes et les capacités; des rapports crédibles; des procédés raisonnables d'examen, d'évaluation de programme et de vérification.

**23.19** Ces éléments et caractéristiques sont énoncés comme des conditions générales; leur application particulière à chaque nouveau mécanisme de régie devra être considérée. D'une part, compte

**Le cadre de régie des nouveaux mécanismes doit comprendre les éléments suivants : la reddition de comptes, la présentation de rapports, la transparence et la protection de l'intérêt public.**

Pièce 23.2

**Cadre d'établissement des nouveaux modes**

**Pour garantir des rapports crédibles, il faut prévoir :**

- des objectifs clairs et publics;
- des attentes de rendement concrètes;
- la mesure du rendement et des modalités de rapport appropriées.

**Pour établir des mécanismes redditionnels efficaces, il faut prévoir :**

- des responsabilités et des rôles clairs;
- des ententes de rendement qui correspondent aux compétences;
- une structure de gestion bien définie;
- un régime de surveillance approprié;
- des dispositions prévoyant la résolution des conflits entre partenaires;
- des dispositions prévoyant expressément des évaluations;
- des procédures en cas de rendement insatisfaisant;
- un régime de vérification approprié.

**Pour garantir une transparence adéquate, il faut prévoir :**

- l'accès public à l'information;
- la communication de l'information sur les principales politiques et décisions.

**Pour protéger l'intérêt public, il faut prévoir :**

- des dispositions relatives aux plaintes et aux recours des citoyens;
- des dispositions concernant la consultation du public et la rétroaction;
- des politiques pour promouvoir les valeurs pertinentes du secteur public.

tenu de la gamme variée de mécanismes, on ne peut adopter une approche « unique » pour établir une structure de régie convenable. D'autre part, de par leur nature même, ces mécanismes outrepassent les régimes fédéraux établis en matière de gestion publique, d'administration et de reddition de comptes — et on ne peut donc pas s'attendre à ce qu'ils y aient recours —, notamment les régimes de gestion des ressources humaines, le cadre de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et le mandat traditionnel d'un ministre. Dans chaque mécanisme, les parties visées doivent concevoir un cadre de régie satisfaisant qui tient compte des éléments essentiels.

**23.20** À divers moments, le gouvernement a suggéré des éléments semblables d'un régime redditionnel efficace pour les mécanismes mis en oeuvre avec d'autres parties. Récemment, d'autres administrations et le secteur bénévole canadien ont proposé pour leurs propres activités des éléments assez semblables pour la reddition de comptes et une saine régie (voir l'annexe A).

**23.21** Notre cadre de régie repose sur deux principes fondamentaux de la démocratie parlementaire.

- **La préséance de la souveraineté du Parlement sur la politique fédérale.**

Quiconque détient le pouvoir discrétionnaire de dépenser l'argent versé au gouvernement fédéral par les contribuables ou d'exercer le pouvoir fédéral ne doit pas être soustrait à un examen éventuel du Parlement.

- **Intendance du mandat public.** Tout mécanisme d'exécution de programme et de prestation de service doit respecter le mandat public en adhérant aux valeurs du secteur public, par exemple l'impartialité, la justesse et l'équité.

**Objet de la vérification**

**23.22** Nous avons entrepris cette vérification pour plusieurs raisons.

Il semblait que le gouvernement avait de plus en plus recours à ces nouveaux mécanismes de régie. Notre bureau et les députés ont exprimé des inquiétudes au sujet de la reddition de comptes et de la transparence de certains des nouveaux mécanismes. Il n'y a pas eu de réponses claires aux questions de reddition de comptes et de saine régie qui touchent bon nombre de ces formes de prestation. D'autres administrations nationales, en particulier le Royaume-Uni et l'Australie, mettent en question et examinent des mécanismes novateurs de ce genre. Pour toutes ces raisons, nous étions d'avis que c'était le moment d'effectuer cette vérification, même si plusieurs des mécanismes examinés étaient tout récents.

**23.23** Notre vérification portait sur les régimes établis à l'intérieur des nouveaux mécanismes de régie pour assurer une saine régie et la reddition de comptes à l'égard du mandat public fédéral qu'ils gèrent. Nous avons tenté de déterminer la mesure dans laquelle ces nouveaux mécanismes de régie étaient utilisés depuis 1990 par le gouvernement fédéral. Pour certains des mécanismes retenus, nous avons aussi voulu savoir si les dispositions officielles et les pratiques subséquentes s'appliquant à la communication de l'information, aux mécanismes redditionnels, à la transparence et à la protection de l'intérêt public étaient satisfaisantes. Nous n'avons pas vérifié si ces mécanismes permettaient d'atteindre efficacement les objectifs pour lesquels ils avaient été établis. Enfin, nous avons examiné les orientations fournies tant par les organismes centraux que par les ministères parrains pour la création de ces nouveaux mécanismes de régie.

**23.24** Tous les nouveaux mécanismes de régie font appel à des parties à l'extérieur du gouvernement fédéral. Nous n'avons pas vérifié ces parties. Nous avons plutôt vérifié la participation du gouvernement fédéral à ces mécanismes et les outils mis en place pour gérer sa relation avec ses partenaires.

**23.25 Nous avons exclu plusieurs types de mécanismes.** Étant donné que notre vérification ciblait les nouveaux mécanismes de *régie*, nous avons exclu des mécanismes tels que la passation de marchés de biens et de services et les mécanismes comportant des partenaires internationaux. Nous avons aussi exclu la plupart des mécanismes de partenariat à Environnement Canada et les mécanismes d'autonomie gouvernementale à Affaires indiennes et du Nord Canada.

**23.26** On trouvera à la fin du chapitre, dans **À propos de la vérification**, plus de précisions sur les objectifs, les critères et la méthode de vérification de même que sur les types de mécanismes exclus de l'étendue de la vérification.

## Observations et recommandations

### Combien y a-t-il de mécanismes?

**Le gouvernement ne connaît pas l'étendue des nouveaux mécanismes de régie**

**23.27** Depuis le début de la décennie, le gouvernement fédéral a encouragé les ministères à trouver de nouveaux moyens de remplir les fonctions fédérales, en particulier en mettant à contribution

d'autres gouvernements et les secteurs privé ou bénévole.

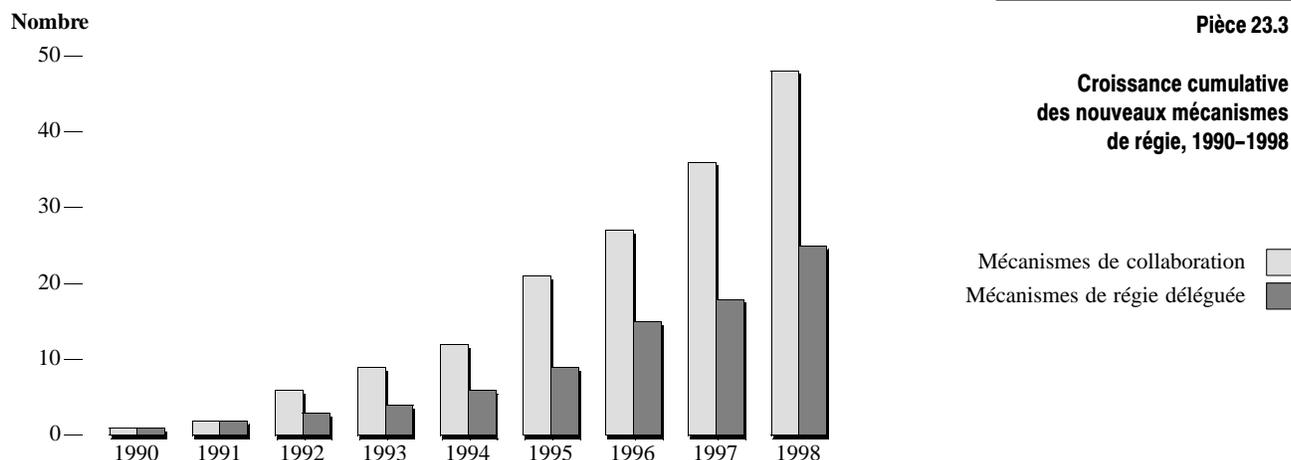
**23.28** Nous voulions savoir combien de ces nouveaux mécanismes avaient été créés, quelles en étaient les formes de base et quelles dépenses avaient été engagées. Le gouvernement ne pouvait pas nous donner de liste des nouveaux modes de prestation des services ni des nouveaux mécanismes de régie qu'ils comportent. Nous avons donc procédé à une enquête de portée gouvernementale.

**L'utilisation des mécanismes est importante et en hausse**

**23.29** Nous avons distribué notre questionnaire d'enquête à 49 ministères et organismes et leur avons demandé de l'information sur tous les mécanismes existant depuis 1990 qui répondaient à notre définition. Vingt-quatre de ces ministères n'avait aucun nouveau mécanisme de régie.

**23.30** Au terme de notre enquête, nous avons recensé un total de 77 nouveaux mécanismes de régie établis par 25 ministères et organismes; 51 d'entre eux sont des mécanismes de collaboration et 26 sont des mécanismes de régie déléguée. L'annexe B renferme une information de base sur ces mécanismes. Comme le montre la pièce 23.3, l'utilisation des nouveaux mécanismes de

**L'utilisation des nouveaux mécanismes de régie marque une forte hausse depuis 1990. L'engagement financier fédéral s'élève à cinq milliards de dollars par année.**



régie marque une forte hausse depuis 1990.

**23.31** Nous avons constaté que la classification en mécanismes de collaboration et en mécanismes de régie déléguée n'était pas toujours évidente. Par exemple, les mécanismes qui comportent une forme de marché de services donnant aux entrepreneurs une grande indépendance sur le plan administratif sont presque des mécanismes de régie déléguée. Pour faire la distinction, il faut d'abord déterminer si le gouvernement a délégué à une partie à l'extérieur du gouvernement fédéral des pouvoirs de gestion importants en vue d'atteindre des objectifs fédéraux d'intérêt public. La ligne de démarcation n'était cependant pas toujours claire. Citons par exemple le cas des conseils sectoriels de Développement des ressources humaines Canada qui élaborent et mettent en oeuvre des stratégies nationales de développement des ressources humaines. Nous les avons classifiés comme des **mécanismes exceptionnels** et nous ne les avons pas inclus dans les résultats de notre enquête. Nous n'avons pas inclus non plus d'autres mécanismes de ce genre en vertu desquels le gouvernement fédéral encourage et parraine une entité afin qu'elle assume efficacement des responsabilités fédérales, mais sans qu'il y ait de financement fédéral, de participation directe ou de biens actuellement détenus, même si le

gouvernement fédéral conserve un certain degré d'intérêt sur les plans légal, constitutionnel ou politique. On peut, entre autres, citer le cas de Nav Canada, qui assume les responsabilités nationales et internationales du Canada pour le contrôle de la circulation aérienne, et le cas de Strait Crossing Bridge Ltd., qui assume une partie de l'obligation constitutionnelle fédérale d'assurer la liaison routière entre l'Île-du-Prince-Édouard et le reste du Canada.

**23.32** Sur les 77 mécanismes recensés, 44 (57 p. 100) sont concentrés dans six ministères et organismes : Agriculture et Agroalimentaire Canada, ministère du Patrimoine canadien, Pêches et Océans, Développement des ressources humaines Canada, Ressources naturelles Canada et Industrie Canada.

**23.33** De plus, 17 des 77 mécanismes sont des « modèles » et comprennent plus d'une entente. On trouve par exemple dans le Programme de forêts modèles du Canada des ententes avec onze entités. Si nous ajoutions à la liste des mécanismes toutes les ententes de ce type, le nombre total des nouveaux mécanismes de régie s'élèverait à plus de 280.

**23.34** L'engagement financier fédéral a aussi augmenté. En effet, on consacre actuellement chaque année plus de cinq milliards de dollars aux nouveaux mécanismes de régie (voir la pièce 23.4).

**23.35** L'engagement financier fédéral à l'égard des nouveaux mécanismes de prestation varie grandement et dans bien des cas, il est assez faible. Toutefois, comme il est indiqué dans la pièce 23.5, la contribution fédérale à certains mécanismes a été assez considérable au cours des dernières années.

**23.36** Les partenaires du gouvernement ont contribué pour onze milliards de dollars, ou environ 30 p. 100 du financement total des nouveaux mécanismes de régie (voir la pièce 23.6).

#### Pièce 23.4

##### Dépenses fédérales annuelles effectuées par l'entremise des nouveaux mécanismes de régie

| Exercice  | (en milliards de dollars)   |                              |       |
|-----------|-----------------------------|------------------------------|-------|
|           | Mécanismes de collaboration | Mécanismes de régie déléguée | Total |
| 1997-1998 | 1,9                         | 2,9                          | 4,8   |
| 1998-1999 | 3,8                         | 0,8                          | 4,6   |
| 1999-2000 | 4,5                         | 0,7                          | 5,1*  |

\*Tous les chiffres sont arrondis.

Source : Enquête du Bureau du vérificateur général

## La nécessité d'avoir un cadre de régie et une orientation centrale

**23.37** Le changement organisationnel qui s'opère au gouvernement concerne divers intervenants centraux qui ont des responsabilités et des attentes différentes. Le Bureau du Conseil privé est l'organisme central qui traite les questions liées à l'appareil étatique, c'est-à-dire la forme et la structure des ministères et des organismes. Le ministère des Finances approuve les dispositions qui ont trait aux engagements financiers globaux du gouvernement. Il incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) de fournir des avis aux ministres du Conseil du Trésor et aux ministères gouvernementaux sur la mise en oeuvre des changements ayant trait aux ressources humaines, financières et technologiques ainsi qu'à l'information. Il appuie les ministères qui désirent établir des modes nouveaux et novateurs

d'exécution des programmes, connus sous le nom de « diversification des modes de prestation des services ».

**23.38** Nous nous attendions à ce que les intervenants centraux fournissent aux ministères une orientation actuelle et appropriée pour les questions opérationnelles de même que pour une gamme plus étendue de questions liées à la conception des mécanismes afin de faire ressortir les éléments essentiels de reddition de comptes et de saine régie. Nous nous attendions également à ce que les organismes centraux surveillent de manière générale la mise en place des nouveaux mécanismes, y compris les nouveaux mécanismes de régie, qu'ils évaluent leur utilité et leur pertinence en tant qu'outils de la politique stratégique et enfin, qu'ils tirent des leçons de leur expérience et les communiquent dans tout le gouvernement.

| Mécanismes de collaboration                             |  |
|---|--|
| Ententes sur le développement du marché du travail      | 7,7 milliards de dollars de 1995–1996 à 1999–2000  |
| Prestation nationale pour enfants                       | 3,8 milliards de dollars de 1998–1999 à 2000–2001; 1,7 milliard de dollars par année après cette période |
| Programme Travaux d'infrastructure Canada               | 2,4 milliards de dollars de 1994–1995 à 1999–2000  |
| Ententes bilatérales régionales                         | 2,2 milliards de dollars de 1996–1997 à 2003–2004  |
| Mécanismes de régie déléguée                            |  |
| Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire | 2,5 milliards de dollars en 1997–1998 à dépenser sur dix ans   |
| Fondation canadienne pour l'innovation                  | 1,0 milliard de dollars de 1996–1997 à 2002–2003   |

### Pièce 23.5

**Mécanismes prévoyant un engagement fédéral supérieur à un milliard de dollars**

Source : Enquête du Bureau du vérificateur général

| Type de mécanisme            | Contributions fédérales (en milliards de dollars) | Contributions des partenaires (en milliards de dollars) |
|------------------------------|---|---|
| Mécanismes de collaboration  | 19,6  | 8,6   |
| Mécanismes de régie déléguée | 6,6   | 2,9   |
| <b>Total</b>                 | 26,2  | 11,4*   |

\*Tous les chiffres sont arrondis.

### Pièce 23.6

**Contributions totales du fédéral et de ses partenaires aux nouveaux mécanismes de régie, 1990–1999**

Source : Enquête du Bureau du vérificateur général

**Dans son Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'indique pas clairement ce qu'est un régime redditionnel approprié.**

**23.39** Pour ce qui est de fournir l'orientation et des conseils sur la négociation et la gestion des nouveaux mécanismes que nous avons examinés au cours de cette vérification, on nous a informés que la participation du Bureau du Conseil privé n'avait été que minime. Le ministère des Finances est intervenu dans certains cas, par exemple la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire.

#### **L'orientation est limitée**

**23.40** Le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes* n'est pas utilisé. L'Examen des programmes a incité la Division de la diversification des modes de prestation des services (créée en 1994) du Secrétariat du Conseil du Trésor à élaborer le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, qui identifie certaines catégories de nouveaux modes de prestation des services. Nous avons examiné le Cadre afin d'établir s'il pouvait s'appliquer aux nouveaux mécanismes de régie.

**23.41** Le Cadre du Secrétariat, élaboré en 1995, renferme des stratégies globales pour la conception de ces genres de mécanismes, de même qu'une liste de contrôle des questions portant sur l'intérêt public, le service de qualité, la gestion des ressources et les ressources humaines, questions qui doivent être considérées lorsqu'on évalue les nouveaux modes de prestation. Bien que le Cadre énonce une exigence générale de reddition de comptes, il n'indique pas clairement ce qu'est un régime redditionnel approprié, en particulier dans les mécanismes non traditionnels qui ne relèvent pas du contrôle direct du gouvernement fédéral. Il ne contient pas non plus d'information précise sur les exigences de transparence et de protection de l'intérêt public. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fourni d'autres renseignements dans des publications récentes, soit *Le service*

*centré sur le citoyen et l'option de partenariat* (1998) et *Les obstacles au partenariat et le rôle du Conseil du Trésor* (1998). Cependant, il n'a pas encore mis à jour son *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes* pour tenir compte des leçons tirées par les ministères dans l'application des nouveaux modes de prestation des services en général ou, en particulier, des nouveaux mécanismes de régie dont il est question dans le présent chapitre. Dans la plupart des mécanismes que nous avons examinés, nous avons remarqué que les ministères parrains n'avaient pas utilisé le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes* de 1995. Les représentants du Secrétariat nous ont dit qu'une mise à jour du Cadre était prévue pour mars 2000.

**23.42** Nous avons constaté que la plupart des ministères ayant fait la promotion des nouveaux mécanismes de régie n'ont pas de centres d'expertise chargés de l'orientation, de la surveillance, de la mise en oeuvre et de la documentation des meilleures pratiques. Il y a peu de gestionnaires ministériels qui aient beaucoup d'expérience dans la mise en place de nouveaux mécanismes. En l'absence d'une orientation claire, certains fonctionnaires ont établi leurs propres réseaux informels pour faire part de leurs expériences. Certains ministères ont tenté de fournir une orientation et de tirer des leçons de leurs expériences. Environnement Canada a documenté les leçons tirées et a préparé des cadres de gestion pour les programmes qu'il exécute avec des partenaires qui ne font pas partie du gouvernement fédéral (voir la pièce 23.7).

**23.43** Le Secrétariat a traité la création des nouveaux mécanismes de régie au cas par cas en fournissant des avis par l'entremise d'équipes d'experts spéciales dans des domaines tels que la gestion financière, la gestion des ressources humaines et les nouveaux modes de prestation des services. Il n'y a aucun

centre d'expertise chargé de coordonner l'orientation, de surveiller la mise en oeuvre et de documenter les meilleures pratiques. La Division de la diversification des modes de prestation des services du Secrétariat est réceptive et fournit des avis sur demande, mais elle ne prend pas d'initiative à cet égard.

**23.44** Dans nos entrevues avec les gestionnaires ministériels responsables de l'élaboration et de la mise en oeuvre de nouveaux mécanismes de régie ou d'autres initiatives liées aux nouveaux modes de prestation des services, on mentionnait toujours l'absence d'orientation claire de la part des organismes centraux, en particulier en ce qui concerne la reddition de comptes et une saine régie. On a établi que les divers centres de décision du Secrétariat doivent mieux coordonner et gérer l'orientation fournie aux ministères pour la création de nouveaux mécanismes. Il faut aussi que le message soit uniforme.

**23.45 Il n'y a pas de cadre de régie uniforme.** Dans un certain nombre de publications, le Secrétariat a communiqué quelques-uns des éléments d'un régime de régie pour les nouveaux modes de

prestation des services. Ces éléments s'appliquent également aux nouveaux mécanismes de régie. L'une des publications est un document préparé conjointement avec le Bureau, *La reddition de comptes dans le secteur public : vers une modernisation*, qui constitue le fondement du cadre que nous suggérons dans la pièce 23.2. Cependant il n'y a pas de cadre de régie uniforme ou d'autre orientation centrale qui décrit comment les ministères, lorsqu'ils conçoivent les nouveaux mécanismes de régie, doivent veiller à ce que l'on établisse un équilibre entre la souplesse nécessaire pour assurer l'efficacité des nouveaux mécanismes et les exigences d'une saine régie et de la reddition de comptes au Parlement. Nous avons constaté qu'il n'y a pas d'approche uniforme pour l'établissement des cadres de régie des nouveaux mécanismes de régie. Même s'il y avait un cadre de régie standard, le Secrétariat aurait besoin d'une approche plus structurée et engagée que l'approche actuelle pour surveiller la mise en oeuvre de ce cadre.

**23.46 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait déterminer et communiquer clairement les éléments**

**Il n'y a pas de cadre de régie uniforme ou d'autre orientation centrale qui décrit comment les ministères, lorsqu'ils conçoivent les nouveaux mécanismes de régie, doivent veiller à ce que l'on établisse un équilibre entre la souplesse nécessaire pour assurer l'efficacité des nouveaux mécanismes et les exigences d'une saine régie et de la reddition de comptes au Parlement.**

Environnement Canada reconnaît depuis longtemps l'importance des mécanismes de collaboration comme moyen d'obtenir l'engagement des citoyens et de partager la responsabilité des problèmes et des solutions, et d'obtenir des résultats. Ses initiatives axées sur l'écosystème en sont un exemple. Au moyen d'évaluations, Environnement Canada et ses partenaires ont cerné les défis posés par les programmes, les ont relevés et ont documenté les leçons apprises. Ce processus et les consultations poussées entre le Ministère et ses partenaires ont donné lieu à l'élaboration d'un cadre de gestion et de planification des initiatives portant sur les écosystèmes — un guide essentiel qui servira à prendre les décisions dans le futur.

**Certaines des leçons apprises grâce aux évaluations des initiatives axées sur l'écosystème.**

Il faut établir clairement les responsabilités et les indicateurs de rendement; l'information doit être communiquée à tous les partenaires; et des procédures doivent être établies conjointement. Les leçons apprises ont été intégrées au cadre et ont été appliquées récemment dans la mise en oeuvre de l'initiative axée sur l'écosystème des rivières du Nord.

**Malgré cette évolution positive, il reste des défis à relever.** Nous avons observé que le cadre ne contient pas de lignes directrices explicites en matière de reddition de comptes — par exemple, sur la nécessité d'établir clairement les rôles et les responsabilités entre les partenaires et de définir les attentes convenues. Environnement Canada indique que des protocoles d'entente et d'autres moyens servent à documenter les rôles et les responsabilités et qu'il prépare un cadre d'évaluation national pour définir plus clairement les responsabilités relatives à la planification et à la surveillance des buts, des objectifs et des résultats.

Pièce 23.7

**Environnement Canada : tirer parti de l'expérience**

Sources : Bureau du vérificateur général; Environnement Canada

**essentiels d'un cadre de régie efficace pour les nouveaux mécanismes de régie et fournir aux ministères une orientation uniforme sur l'utilisation de ce cadre lorsqu'ils élaborent et mettent en oeuvre les nouveaux mécanismes.**

**Le cadre devrait comprendre les éléments suivants :**

- **la communication d'une information pertinente au Parlement et au public sur la mesure dans laquelle le mécanisme a atteint l'objectif fédéral d'intérêt public de même que sur les fonds fédéraux dépensés et investis et l'intendance des biens fédéraux;**
- **des mécanismes redditionnels efficaces pour faire en sorte que des régimes d'évaluation et de vérification convenables soient établis;**
- **une transparence adéquate pour les décisions importantes concernant la gestion et le fonctionnement du mécanisme;**
- **la protection de l'intérêt public de sorte que l'objectif fédéral soit conforme aux valeurs essentielles et traditionnelles de l'administration du secteur public.**

**La surveillance aide à cerner les forces et les faiblesses des nouveaux mécanismes de régie**

**23.47** Comme nous l'avons déjà indiqué, le gouvernement n'a pas pu nous fournir de relevé en ce qui touche le nombre et les types de nouveaux mécanismes créés et les dépenses connexes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prépare un rapport annuel au Parlement, intitulé *Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, dans lequel il donne le nom de toutes les entités dont un ou plusieurs membres du conseil d'administration peuvent légalement être nommés par le gouvernement fédéral. Ainsi, il fournit une information limitée

sur quelques-uns seulement des mécanismes de régie déléguée relevés dans notre enquête. Il ne comprend pas, par exemple, les représentants fédéraux qui sont nommés directeurs à la suite d'un accord de contribution. De plus, le président du Conseil du Trésor dépose un rapport annuel au Parlement dans lequel, ces dernières années, il a cité en exemple quelques-unes des initiatives intergouvernementales qui étaient aussi mentionnées comme mécanismes de collaboration dans notre enquête. Le SCT communique donc de l'information au Parlement sur certains nouveaux mécanismes de régie, mais elle est très limitée. Ces rapports pourraient être utilisés pour présenter une vue d'ensemble plus complète au Parlement.

**23.48** En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas relevé ni évalué les tendances, les succès ou les questions issus de la mise en place de ces nouveaux mécanismes. Il ne surveille pas les nouveaux mécanismes pour savoir quels sont ceux qui servent d'outils stratégiques, malgré son accès à un large éventail de documents ministériels qui en feraient probablement état (présentations au Conseil du Trésor, rapports sur les plans et les priorités, plans d'activités et rapports sur le rendement des ministères). Par conséquent, le SCT n'a pas évalué les critères d'utilisation des nouveaux mécanismes, leur coût ni leur efficacité.

**23.49 Appliquer les leçons tirées aux nouveaux mécanismes de régie.** Le SCT a reconnu la nécessité d'accroître sa capacité d'évaluer les résultats des nouvelles formes de mécanismes de prestation, de tirer des leçons, et de communiquer ces leçons aux gestionnaires des mécanismes existants et à ceux qui en proposent de nouveaux. La compréhension des difficultés éventuelles et des avantages inhérents aux nouveaux mécanismes de régie permettrait aux ministères qui en font l'examen de pallier les lacunes que nous avons relevées dans

la vérification et leur éviterait d'avoir à « réinventer la roue ».

**23.50** La Division de la diversification des modes de prestation des services du Secrétariat du Conseil du Trésor a tenté récemment de documenter les leçons tirées sur les avantages, les risques et les coûts relatifs à certaines initiatives en matière de prestation des services. Toutefois, elle n'a accordé qu'une attention très limitée aux nouveaux mécanismes de régie. Nous avons appris que des fonctionnaires de la Division de la diversification des modes de prestation des services prévoient élaborer un guide des pratiques de gestion pour les nouveaux mécanismes de prestation des services, y compris les nouveaux mécanismes de régie, ainsi qu'une base de données sur les meilleures pratiques et un processus pour sa mise à jour. Ils prévoient achever ce travail au début de 2000. Nous appuyons cet effort.

**23.51 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait :**

- **recueillir et communiquer une information plus complète sur les nouveaux types de mécanismes de régie créés par les ministères et les organismes fédéraux et sur l'étendue de leur utilisation;**
- **élaborer un cadre d'évaluation et, après une période appropriée, évaluer l'utilisation des nouveaux mécanismes de régie en tant qu'outils de la politique stratégique; le Secrétariat devrait communiquer les constatations à l'ensemble du gouvernement et présenter un résumé du rapport d'évaluation au Parlement;**
- **recueillir l'information sur les leçons tirées et les bonnes pratiques recensées dans les nouveaux mécanismes de régie et communiquer cette information aux gestionnaires du gouvernement.**

**Les mécanismes de collaboration : la régie partagée**

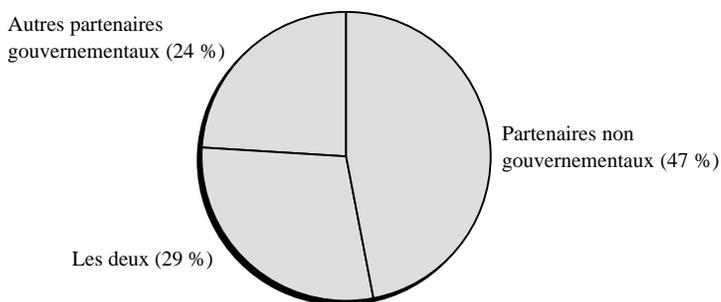
**23.52** Selon notre définition, les mécanismes de collaboration sont les mécanismes où, d'une part, le gouvernement fédéral collabore soit avec les gouvernements provinciaux, soit avec des partenaires des secteurs privé ou bénévole et où, d'autre part, les décisions au sujet des activités collectives et les risques sont pris en commun. Comme l'indique la pièce 23.8, dans presque la moitié des 51 mécanismes de collaboration dénombrés dans notre enquête, les ministères n'avaient que des partenaires non gouvernementaux, et dans environ le quart, ils n'avaient que des partenaires gouvernementaux. L'annexe B dresse la liste de ces mécanismes dénombrés dans notre enquête.

**23.53 Nos cas.** Nous avons choisi d'examiner dix mécanismes de collaboration différents comportant les plus gros engagements financiers fédéraux, mais aussi quelques-uns comportant de faibles dépenses. L'annexe C renferme une information de base sur chacun de ces mécanismes, y compris leur objet, les partenaires et les engagements financiers en jeu.

**23.54 Ce que nous avons examiné.** Nous nous attendions à ce que les mécanismes aient pris en compte comme il se doit les éléments de reddition de

Pièce 23.8

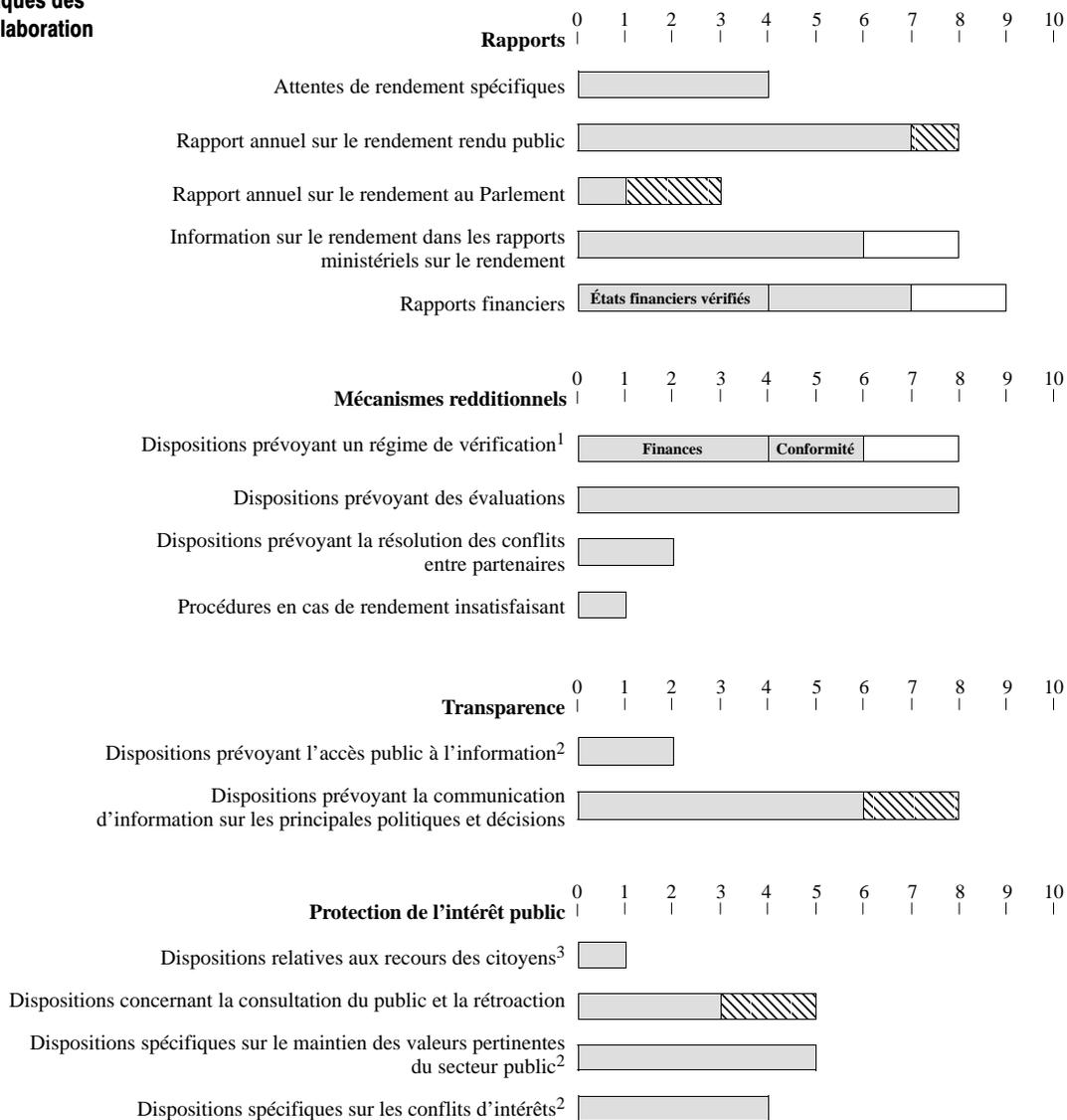
**Types de partenaires dans les mécanismes de collaboration**



**Pièce 23.9**

**Principales caractéristiques des dix mécanismes de collaboration examinés**

**Nombre de mécanismes présentant ces caractéristiques**



**Notes :** <sup>1</sup> Dispositions prévoyant des vérifications, outre les vérifications de l'optimisation des ressources (VOR) du partenaire fédéral.

<sup>2</sup> Signifie les exigences officielles des mécanismes uniquement. Les lois et les politiques fédérales et provinciales pertinentes s'appliquent aussi.

<sup>3</sup> Ne mentionne que l'élément fédéral du mécanisme. Il peut exister des mécanismes de recours du partenaire provincial ou du partenaire du secteur privé.

■ Oui, une exigence formelle    ▨ Oui, volontairement    □ Sans objet

comptes et de saine régie. La pièce 23.9 donne un aperçu des dix mécanismes de collaboration que nous avons examinés et indique le nombre de mécanismes dont le cadre de régie comprend les principales caractéristiques choisies et les caractéristiques connexes.

### **Des rapports sur le rendement sont présentés**

**23.55** Compte tenu du fait que les nouveaux mécanismes de régie se situent en dehors des régimes de rapport fédéraux normaux (en particulier le processus d'établissement du *Budget des dépenses*) et qu'ils comportent pourtant un intérêt fédéral important, nous nous attendions à ce que leur cadre de régie :

- énonce clairement les objectifs qu'ils tentent d'atteindre;
- inclue dans les ententes ou les documents subséquents des énoncés plus précis sur les résultats que doit produire le mécanisme et que doit obtenir chacune des parties intéressées;
- prévoit, le cas échéant, une mesure fiable des résultats obtenus et la communication de ces résultats aux parties intéressées, aux ministres responsables, au Parlement et au public.

**23.56** Bien que l'on communique de l'information sur les mécanismes de collaboration que nous avons examinés, nous avons constaté que les pratiques de mesure du rendement exigent plus d'attention et que la communication de l'information au Parlement est généralement faible, voire parfois inexistante.

**23.57 Les objectifs d'intérêt public sont clairs, mais les attentes particulières en matière de rendement ne le sont pas.** Les documents que nous avons examinés pour les dix mécanismes de collaboration énoncent fréquemment des objectifs d'intérêt public clairs, et l'objet général est donc connu. Cependant, nous avons constaté que les attentes en

matière de rendement, lorsqu'elles étaient établies, avaient pour la plupart tendance à être axées sur les extrants et non sur les réalisations qui sont attendues de chaque partenaire. En effet, sans attentes plus concrètes sur les conséquences, il est difficile de traduire les bonnes intentions en actions concrètes. De plus, il sera difficile ou impossible plus tard de juger du succès du mécanisme ou de faire rapport à ce sujet. Nous avons cependant trouvé des exceptions. Par exemple, le Programme de forêts modèles du Canada (Forêt modèle de Foothills) a conçu les attentes en matière de rendement en fonction des besoins régionaux et de manière à pouvoir mesurer les conséquences au niveau local.

**23.58 L'information sur le rendement est communiquée.** Selon notre enquête, environ 55 p. 100 des mécanismes de collaboration exigent la communication de ce qui a été accompli. Dans un autre 27 p. 100, on ne signale que les activités entreprises. Seize pour cent des mécanismes ne comportent aucune exigence de communiquer l'information sur le rendement, mais pour la plupart ils n'obtiennent qu'un financement fédéral limité ou aucun financement.

**23.59** Dans les dix mécanismes de collaboration que nous avons examinés, nous en avons trouvé sept qui exigeaient des rapports publics sur le rendement. Toutefois, la nature de l'information communiquée présentait des lacunes. Les données communiquées varient grandement par leur nature, leur qualité et leur quantité. L'Aide à l'employabilité des personnes handicapées en est un exemple : les provinces et Développement des ressources humaines Canada se sont engagés à présenter un rapport chaque année, mais jusqu'ici, ils n'ont pas encore défini son format, son contenu ou sa date de présentation. En outre, ils n'ont pas encore fixé de cibles précises à atteindre à une date quelconque. Il n'y avait pas non plus de communication de l'information structurée dans les autres mécanismes,

malgré les efforts en cours pour améliorer les pratiques dans ce domaine.

**23.60 Une certaine information est communiquée au Parlement.** Nous reconnaissons qu'il n'est ni raisonnable ni souhaitable de s'attendre à ce que les détails du rendement de tous les nouveaux mécanismes de régie soient communiqués au Parlement. Si c'était le cas, le Parlement serait inondé d'information. Une communication appropriée de l'information au Parlement dépendrait de l'importance du mécanisme (voir la pièce 23.10). Par « communication de l'information au Parlement », nous entendons l'utilisation, le cas échéant, de l'une de ces approches.

**23.61** Nous avons constaté que, dans le cas des mécanismes examinés, de l'information choisie sur les finances, le rendement ou l'évaluation avait été fournie dans les rapports sur le rendement des ministères parrains, mais que l'étendue de cette information était variable.

**23.62** L'Entente Canada-Alberta sur le développement du marché du travail était le seul mécanisme qui comprenait des dispositions formelles pour la communication directe et régulière de l'information au Parlement. D'autres mécanismes importants comme l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées et la Prestation nationale pour enfants ne prévoient pas la communication de l'information au Parlement.

**23.63 Il faut prêter attention à la comparabilité et à l'échange de données sur le rendement.** Dans plusieurs de nos études de cas, nous avons constaté que la collecte de données fiables et compatibles par les différents partenaires constituait un problème commun aux mécanismes de collaboration que nous avons examinés. La crédibilité des rapports sur le rendement global du mécanisme exige que les données recueillies et communiquées par chacun des partenaires soient pertinentes, exactes, vérifiables et suffisamment comparables avec les données des autres partenaires. Naturellement, l'échange de données peut être entravé par des inquiétudes légitimes quant à la protection des renseignements personnels, au secret des affaires et aux négociations futures entre les ordres de gouvernement. Nous nous attendons à ce que de telles restrictions soient formulées explicitement.

**23.64 Les ministères qui font la promotion des mécanismes de collaboration devraient communiquer une information actuelle, appropriée et crédible au Parlement et au public sur la mesure dans laquelle les mécanismes ont atteint leurs objectifs fédéraux d'intérêt public et à quel coût ils l'ont fait. Ils devraient s'assurer :**

- **que les attentes relatives à ce que le mécanisme et chacun de ses partenaires doivent accomplir, sont formulées en termes clairs et concrets;**

**Pièce 23.10**

**Communication appropriée de l'information au Parlement**

| Taille du mécanisme                       | Communication appropriée de l'information   |
|---|---|
| <i>Petit</i>                              | Mention dans le rapport ministériel sur le rendement (sauf pour les très petits mécanismes) |
| <i>Moyen</i>                              | Mention, dans le rapport ministériel sur le rendement, d'un rapport public sur le rendement |
| <i>Important</i>                          | Résumé du rendement annuel dans le rapport ministériel sur le rendement                     |
| <i>Très important ou prévu par la loi</i> | Rapport sur le rendement distinct déposé au Parlement                                       |

- **qu'une entente est conclue sur la collecte et l'échange de données fiables et compatibles.**

### **De nombreux mécanismes redditionnels indispensables ne sont pas en place**

**23.65** Les mécanismes redditionnels fédéraux actuels ne s'appliquent pas aux nouveaux mécanismes de régie à moins qu'il n'y ait de disposition particulière, ou ils ne s'appliquent qu'à la partie fédérale du mécanisme. Nous nous attendions à ce que ces mécanismes renferment des dispositions prévoyant:

- des rôles et des responsabilités clairs pour les parties;
- un équilibre entre les attentes en matière de rendement et la capacité de produire des résultats;
- une structure de gestion du mécanisme bien définie;
- un régime de surveillance approprié permettant au gouvernement fédéral de déterminer si le mécanisme donne les résultats attendus;
- une évaluation appropriée du succès du mécanisme;
- des dispositions relatives à la résolution des conflits entre les partenaires;
- des procédures raisonnables pour traiter le rendement insatisfaisant de certains aspects du mécanisme;
- un régime de vérification clairement défini et approprié.

Nous n'avons pas examiné toutes ces caractéristiques ni les structures de gestion ni les régimes de surveillance des dix mécanismes de collaboration. Dans ce dernier cas, comme le gouvernement fédéral est un partenaire, il exerce une certaine surveillance du mécanisme.

**23.66** Nous avons constaté que plusieurs de ces caractéristiques sont

généralement en place, mais que de nombreux mécanismes redditionnels importants sont inexistantes.

### **23.67 L'évaluation de la capacité des partenaires de produire des résultats est inadéquate.**

Dans les mécanismes de collaboration que nous avons examinés, les rôles des partenaires sont bien définis en règle générale. Cependant, rien ne montre qu'avant de devenir partie au mécanisme, le gouvernement fédéral a évalué systématiquement la capacité de ses partenaires éventuels de s'acquitter de leurs responsabilités. Sans une telle évaluation, le mécanisme est menacé, en particulier si rien n'est prévu pour la résolution des conflits. Le commissaire à l'environnement et au développement durable a fait la même observation au chapitre 5 de son rapport de 1999 sur les ententes fédérales-provinciales de protection de l'environnement.

**23.68 Il est nécessaire de prévoir des dispositions pour la résolution des conflits et des dispositions en cas de rendement insatisfaisant.** Seulement deux des mécanismes que nous avons examinés prévoyaient la résolution des conflits avant qu'ils ne s'aggravent. Comme nous n'avons pas trouvé, en règle générale, de dispositions officielles pour la résolution des conflits, nous avons examiné les mécanismes pour établir les recours qui s'offrent aux partenaires, mis à part la résiliation, lorsqu'une partie du mécanisme n'est pas exécutée de façon conforme ou lorsqu'un partenaire ne s'acquitte pas de ses responsabilités. Aucun des mécanismes ne prévoit de moyens à prendre en cas de rendement insatisfaisant. Un seul, le Programme de prêts et d'investissement, fixe les conditions de résiliation de l'entente.

**23.69** Les fonctionnaires nous ont déclaré qu'il serait astreignant d'instaurer des dispositions pour la résolution des conflits et les sanctions, car celles-ci ralentiraient et formaliseraient trop les relations entre les partenaires. On nous a aussi dit qu'en « insistant trop sur la

**Les mécanismes redditionnels fédéraux actuels ne s'appliquent pas aux nouveaux mécanismes de régie à moins qu'il n'y ait de disposition particulière, ou ils ne s'appliquent qu'à la partie fédérale en cours du mécanisme.**

reddition de comptes », on sape la confiance et affaiblit la reddition de comptes encore davantage. Nous reconnaissons ces préoccupations et l'importance de la confiance entre les partenaires, mais les dispositions relatives à la résolution des conflits constituent un aspect important de la gestion avec des partenaires et sont assez communes dans le secteur privé. Pour que les mécanismes de collaboration donnent les résultats voulus, tous les partenaires doivent s'acquitter de leurs responsabilités respectives, et notamment faire en sorte que les autres rendent des comptes et prennent des mesures correctives, au besoin.

**Pour la plupart des dix mécanismes examinés, les partenaires avaient approuvé des dispositions relatives à l'évaluation.**

**23.70 Avant de mettre en oeuvre des mécanismes de collaboration, les ministères devraient évaluer la capacité d'exécution des partenaires éventuels. Ils devraient également voir à ce qu'ils comprennent des dispositions relatives à la résolution des conflits et prévoient des mesures lorsque les partenaires ne s'acquittent pas de leurs responsabilités respectives.**

**23.71 Créer un régime de vérification efficace pour les mécanismes de collaboration.** Généralement, les ministères font l'objet de vérifications internes et externes afin d'assurer la reddition de comptes au Parlement pour les dépenses fédérales et l'utilisation des pouvoirs fédéraux. Cependant, les régimes de vérification des dix mécanismes de collaboration que nous avons examinés sont fragmentés, et les responsabilités de vérification ne sont pas toujours bien précisées. Par exemple, dans les mécanismes comportant des partenaires provinciaux, les vérificateurs législatifs provinciaux pourraient examiner les dépenses ministérielles provinciales, et le vérificateur général du Canada pourrait examiner la participation des ministères fédéraux. Nous n'avons trouvé aucune disposition relative à la vérification du mécanisme dans son ensemble.

**23.72** Dans les mécanismes, nous n'avons pas non plus trouvé de disposition prévoyant l'exécution coordonnée ou conjointe des travaux de vérification ou encore l'utilisation des travaux de vérification d'un partenaire. Dans un cas, le programme Travaux d'infrastructure Canada, on a effectué une vérification conjointe (fédérale-provinciale). Toutefois, étant donné que chaque vérificateur législatif est indépendant, on n'exige pas de vérification conjointe. Et pourtant, s'il n'y en a pas, les corps législatifs respectifs n'obtiendront vraisemblablement pas une assurance adéquate sur les mécanismes dans l'ensemble. Les bureaux de vérification législative du Canada discutent des moyens d'exécuter de manière satisfaisante des travaux de vérification conjoints dans de tels cas.

**23.73 Il existe des dispositions sur l'évaluation.** Nous avons observé, pour la plupart des dix mécanismes, que les partenaires avaient approuvé des dispositions relatives à l'évaluation de la mesure dans laquelle les objectifs des mécanismes avaient été atteints (voir la pièce 23.9). Bien que dans seulement 61 p. 100 des mécanismes de collaboration identifiés par notre enquête on ait déclaré qu'une évaluation était prévue ou en cours, des exigences en matière d'évaluation ont été fixées dans le cas de tous les mécanismes nécessitant l'engagement de sommes importantes. Notre enquête révèle qu'il est plus probable qu'une évaluation soit nécessaire lorsque les gouvernements fédéral et provinciaux sont les partenaires. L'évaluation représente un moyen de fournir aux gouvernements, au Parlement et aux assemblées législatives provinciales l'information sur la mesure dans laquelle le mécanisme est satisfaisant.

**23.74 Avant de mettre en oeuvre des mécanismes de collaboration, les ministères parrains devraient convenir avec leurs partenaires de plans d'évaluation appropriés et d'un régime**

**de vérification externe qui inclue, le cas échéant, des vérifications financières, de la conformité et de l'optimisation des ressources. Ce régime devrait être coordonné au besoin avec les bureaux de vérification législative des gouvernements touchés.**

### **La transparence doit retenir l'attention**

**23.75** Comme les nouveaux mécanismes de régie sont complexes et ont des structures organisationnelles moins connues, nous nous attendions à ce qu'ils :

- soient aussi ouverts que possible et donnent accès à l'information sur les ententes, les objectifs, les activités et les réalisations;
- communiquent activement une telle information au public et aux parties intéressées.

**23.76 Des partenaires différents peuvent avoir des politiques d'accès à l'information différentes.** Pour le public et les utilisateurs qui tentent d'obtenir de l'information, les mécanismes de collaboration ressemblent souvent à un labyrinthe du fait de la participation de plusieurs organisations et gouvernements. Étant donné la présence de plusieurs partenaires différents — certains ayant leur propre régime d'accès à l'information et d'autres n'en ayant peut-être aucun — nous nous attendions à trouver des dispositions particulières et formelles concernant l'application uniforme et compatible de règles sur la transparence.

**23.77** Nous avons trouvé peu de mécanismes de collaboration comprenant des dispositions satisfaisantes et spécifiques sur l'accès par le public à de l'information clé. C'est pourquoi l'information fournie est souvent limitée. En fait, il peut y avoir des conflits entre les régimes distincts de communication de l'information qui s'appliquent au fédéral et aux provinces. Aucun des mécanismes examinés mettant en présence des

partenaires du secteur privé n'a de dispositions concernant l'information à fournir.

**23.78** Les mécanismes de collaboration ont généralement des dispositions visant à communiquer au public leurs décisions, leurs politiques et leurs processus clés. Dans certains cas, on diffuse des communiqués et dans d'autres, des bulletins d'information. L'utilisation des sites Web pour diffuser l'information au public se répand. Tous les mécanismes que nous avons examinés ont des sites Web qui fournissent un certain type d'information. Il s'agit pour nous d'une utilisation efficace d'Internet pour accroître la transparence.

**23.79 Les ministères qui mettent en oeuvre un mécanisme de collaboration, en particulier avec des partenaires des secteurs privé ou bénévole, devraient établir des dispositions claires pour assurer la transparence entre les partenaires dans le mécanisme.**

### **Les mesures adoptées pour protéger l'intérêt public sont souvent faibles**

**23.80** Les Canadiens s'attendent à ce que le pouvoir fédéral soit exercé avec justesse, équité, honnêteté, prudence et transparence. Nous nous attendions à ce que les nouveaux mécanismes de régie protègent adéquatement l'intérêt public au moyen :

- de dispositions concernant les plaintes et les recours des citoyens;
- de dispositions prévoyant la consultation du public et la rétroaction;
- de politiques ayant comme objet de promouvoir les valeurs pertinentes du secteur public et d'inculquer la notion de mandat public.

Les valeurs du secteur public, adaptées à un mécanisme précis, porteraient sur des questions telles que la prépondérance de l'intérêt public et la primauté du droit ainsi que d'autres valeurs préconisant la prestation des services en français et en

anglais là où la démographie le justifie, la protection des renseignements personnels et la diversité culturelle, entre autres.

**23.81 Les dispositions prises jusqu'ici pour protéger l'intérêt public doivent retenir l'attention.** Bien que tous les mécanismes de collaboration examinés aient des dispositions prévoyant la protection de l'intérêt public, aucun n'a toutes les dispositions essentielles (voir la pièce 23.9). C'est peut-être un problème moindre lorsque seuls des gouvernements sont partenaires, car chacun a ses propres codes régissant les conflits d'intérêts et ses politiques sur les valeurs du secteur public. Cependant, lorsqu'il y a plusieurs partenaires, on ne peut uniquement se fier aux lois et aux politiques gouvernementales. Il peut y avoir entre les différentes administrations des lacunes ou un manque d'uniformité à combler lorsqu'on négocie un mécanisme particulier. Lorsque les mécanismes sont mis en place, des questions fédérales doivent être prises en compte, notamment les exigences se rapportant aux langues officielles.

**23.82** Nous nous attendrions à ce que les ministères fédéraux accordent une attention particulière au respect approprié de la protection de l'intérêt public dans les mécanismes qui ont des partenaires du secteur privé et pour lesquels de nombreuses valeurs traditionnelles de la fonction publique ne s'appliquent pas. Des partenaires non gouvernementaux prennent part aux trois quarts environ des mécanismes de collaboration recensés dans notre enquête et à quatre des dix mécanismes que nous avons examinés. Deux d'entre eux ont prévu des dispositions touchant la participation du public, des politiques sur les langues officielles et des codes régissant les conflits d'intérêts.

**23.83** Dans bon nombre des mécanismes que nous avons examinés, les responsables sont tenus au courant des besoins et de l'évolution des

environnements politique et opérationnel de leurs parties intéressées au moyen de consultations régulières avec celles-ci et de liaisons informelles avec les ministres et les fonctionnaires. Toutefois, seul le mécanisme d'Aide à l'employabilité des personnes handicapées prévoit réparer les torts faits aux citoyens.

**23.84 Les ministères qui mettent en oeuvre des mécanismes de collaboration, en particulier avec des partenaires des secteurs privé ou bénévole, devraient veiller à ce que ces mécanismes contiennent des dispositions claires pour la protection de l'intérêt public et, en particulier, des procédures concernant la participation des parties intéressées et du public et le traitement des griefs de citoyens.**

### **Les mécanismes de régie déléguée : jeter du lest**

**23.85** Les mécanismes de régie déléguée font appel à la participation d'entités non fédérales qui exercent un pouvoir fédéral discrétionnaire pour l'exécution des programmes et la prestation des services à l'intérieur d'un large cadre stratégique établi par le gouvernement. Dans l'enquête que nous avons menée auprès des ministères, nous avons recensé 26 mécanismes de régie déléguée (dont la liste figure à l'annexe B). Les mécanismes de régie déléguée, comme les sociétés d'État, servent des fins fédérales. À l'encontre des sociétés d'État, ces mécanismes ne sont pas des organismes fédéraux et ils n'appartiennent pas au gouvernement fédéral. Le gouvernement peut nommer des directeurs à leur conseil d'administration, mais non la majorité de ceux-ci, et il n'a pas le pouvoir de destituer des directeurs qu'il n'a pas nommés. Il n'a pas non plus le pouvoir d'examiner et d'approuver les plans d'activités comme c'est le cas pour les sociétés d'État.

**23.86** Nous avons cerné deux mécanismes de régie déléguée de base : les organismes sans but lucratif et indépendants, qui ont le pouvoir de dépenser des fonds de fiducie fédéraux non recouvrables (et souvent d'investir dans de tels fonds), par exemple la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire; les entités indépendantes, qui oeuvrent surtout dans des secteurs d'activité (des sociétés), mais qui engagent, utilisent ou gèrent des biens fédéraux à une fin fédérale d'intérêt public, par exemple la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent.

**23.87 Dans le cas des mécanismes de régie déléguée, les inquiétudes entourant la reddition de comptes ne sont pas nouvelles.** En 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) a aussi révélé des problèmes en matière de reddition de comptes, de rendement et d'information à fournir au sein des organismes indépendants (qu'elle a appelés sociétés semi-publiques) dont le gouvernement avait parrainé la création en vue d'exécuter des fonctions fédérales. La Commission Lambert, qui portait principalement sur la gestion et le contrôle financiers et sur l'obligation des sous-ministres et des chefs de sociétés d'État de rendre compte de l'utilisation des fonds publics, a demandé au gouvernement de reconnaître sa responsabilité et de s'occuper de ces questions. En 1984, le gouvernement a créé une loi établissant un régime redditionnel et de contrôle pour la plupart des sociétés d'État.

**23.88 Ce que nous avons examiné.** Dans notre vérification, nous avons examiné six mécanismes de régie déléguée de même qu'un mécanisme qui possède certaines caractéristiques des mécanismes de collaboration et de régie déléguée, soit l'Institut canadien

d'information sur la santé. Pour les fins de notre analyse, nous l'avons traité comme un mécanisme de régie déléguée.

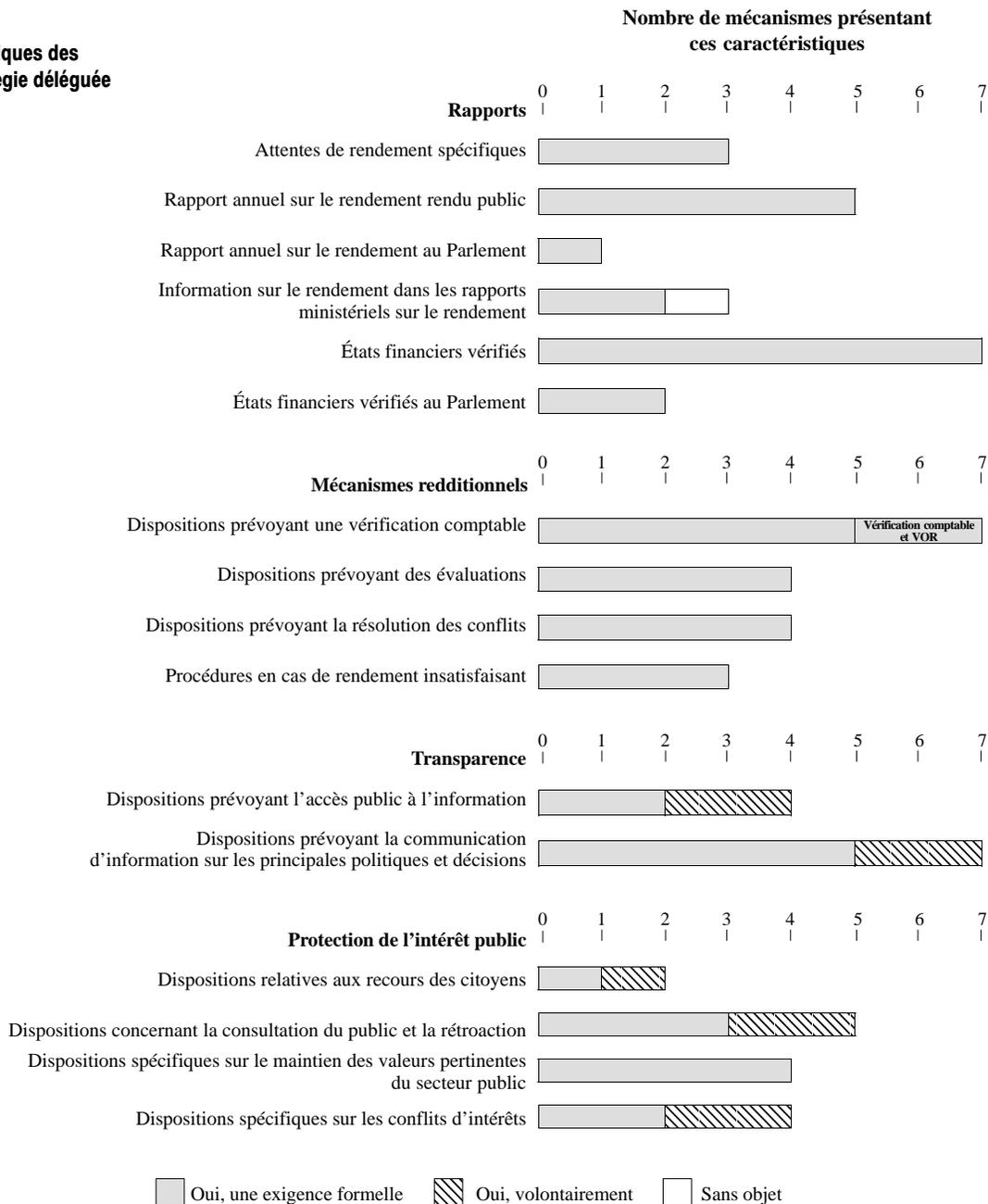
L'annexe D renferme une information de base sur les sept mécanismes que nous avons examinés. Nos attentes générales, en ce qui a trait à la reddition de comptes et à une saine régie, étaient les mêmes que pour les mécanismes de collaboration, mais les particularités différaient pour certains éléments. La pièce 23.11 résume nos constatations. Pour mieux illustrer le fonctionnement d'un mécanisme de régie déléguée, nous présentons au chapitre 24 les résultats de la vérification plus détaillée du Fonds canadien d'adaptation et de développement rural.

**23.89 Les mécanismes de régie déléguée doivent établir un équilibre entre, d'une part, l'indépendance et l'efficacité et, d'autre part, la reddition de comptes.** Les mécanismes de régie déléguée sont conçus pour fonctionner indépendamment des activités quotidiennes du gouvernement et pour être exemptés de ses règles et règlements. Ils procurent la souplesse et la liberté nécessaires à la prise de risques raisonnables et à l'adoption de moyens novateurs en vue d'atteindre les objectifs fédéraux. Et pourtant, comme nous l'avons indiqué, ils poursuivent une fin fédérale explicite pour laquelle le Parlement et le gouvernement conservent un intérêt fort et continu. À notre avis, une reddition de comptes adéquate au Parlement peut s'harmoniser avec l'autonomie et la souplesse qu'exigent ces mécanismes. Une reddition de comptes raisonnable au Parlement n'est pas synonyme de contrôle par le gouvernement et ne devrait pas être interprétée comme un moyen de soumettre ces entités au contrôle fédéral ou aux comptes fédéraux ou encore de leur enlever leur indépendance. Toutefois, dans notre système démocratique, les ministres constituent le lien traditionnel entre ceux qui exercent le pouvoir fédéral et le Parlement, et ils doivent encore jouer un

**Une reddition de comptes raisonnable au Parlement n'est pas synonyme de contrôle par le gouvernement. Toutefois, les ministres doivent encore jouer un rôle.**

Pièce 23.11

Principales caractéristiques des sept mécanismes de régie déléguée examinés



rôle — peut-être semblable à celui qui a déjà été établi pour les ministres concernant les sociétés d'État.

**Les exigences en matière de communication de l'information et les pratiques doivent être améliorées**

**23.90** Dans les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, les exigences et les pratiques se rattachant à la communication d'une information crédible sont généralement inégales et exigent qu'on leur accorde de l'attention.

**23.91 Les attentes en matière de rendement ne sont pas liées aux objectifs.** Lorsqu'il utilise des mécanismes de régie déléguée qu'il ne contrôle pas directement, le gouvernement doit s'assurer que l'argent des contribuables est dépensé pour les fins prévues, que les pouvoirs fédéraux sont exercés convenablement et que les objectifs fédéraux sont atteints avec efficacité. La plupart des sept mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés formulent clairement les objectifs. En règle générale, cependant, ces objectifs ne sont pas traduits en attentes précises quant au rendement — c'est-à-dire quant à ce qu'il faut vraiment accomplir.

**23.92 Les mesures sont axées sur les extrants.** Les cibles, les mesures et les indicateurs, lorsqu'ils ont été déterminés (le Fonds canadien de télévision et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, par exemple) ont été surtout axés sur les extrants. C'est un début, mais la mesure seule des extrants ne remplacera pas la présentation de rapports sur ce qui a été accompli en relation avec les objectifs. Par exemple, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire vise à accorder quelque 100 000 bourses d'études chaque année pendant dix ans (un extrant). Elle n'a pas fixé de cible en vue d'atteindre les objectifs du gouvernement, à savoir améliorer l'accès aux études

postsecondaires et réduire la dette étudiante. La Fondation a l'intention de surveiller la dette étudiante (une mesure de conséquence), mais elle n'est pas tenue de le faire. Dans le cas des autres mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, on doit encore établir en grande partie les mesures des conséquences et faire la collecte de l'information appropriée. Les procédures de surveillance des conséquences doivent encore être établies.

**23.93 Des données de référence importantes n'ont pas toujours été établies.** Dans certains mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, les données de référence essentielles au succès du mécanisme n'ont pas été déterminées. Par exemple, la Fondation canadienne pour l'innovation a été créée pour renouveler l'infrastructure de recherche vieillissante du Canada et pourtant, elle ne possède pas de données de référence sur l'âge de la base des immobilisations de recherche avant la mise sur pied du programme. Elle n'est pas tenue de mesurer l'efficacité de ses dépenses lorsqu'elle réduit l'âge moyen de la base des immobilisations, et elle n'a pas de cible de réduction de l'âge.

**23.94 Lorsqu'ils créent des mécanismes de régie déléguée, les ministères parrains devraient préciser les résultats attendus et établir des calendriers et des conséquences mesurables ainsi que des extrants concrets. Les ministères devraient s'assurer qu'ils sont capables d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints aux termes du mécanisme.**

**23.95 Les conséquences ne sont souvent pas signalées.** Sur les 26 mécanismes de régie déléguée relevés dans notre enquête, les ministères ont indiqué que 54 p. 100 sont tenus de communiquer l'information sur le rendement et qu'un autre 31 p. 100 doit faire rapport sur les activités. Tous les mécanismes de régie déléguée sauf un produisent un rapport annuel et tous

**Le Parlement ne reçoit pas toujours l'information sur le rendement dont il a besoin pour évaluer l'efficacité des mécanismes de régie déléguée en tant qu'outils de la politique stratégique.**

produisent des états financiers. Presque tous les mécanismes que nous avons examinés doivent faire état de leurs réalisations publiquement ou auprès du gouvernement. Nous constatons néanmoins un manque d'uniformité en ce qui concerne la nature, la quantité, la qualité et la précision de l'information sur le rendement requise ou réellement communiquée. Sauf dans le cas du Fonds canadien d'adaptation et de développement rural, nous constatons que l'information communiquée porte sur les activités et les extrants et non sur les conséquences. Ainsi, on ne fait pas rapport sur ce qui a été accompli pour appuyer les objectifs fédéraux. La pièce 23.12 présente un cadre de communication de l'information appliqué à la loi créant la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire.

**23.96 Le Parlement n'est souvent pas informé des réalisations.** À notre avis, l'information sur le rendement financier et les résultats des mécanismes de régie déléguée devrait être régulièrement communiquée au Parlement à l'aide des moyens suggérés dans la pièce 23.10. Seulement deux des mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés font rapport au Parlement : la Fondation canadienne pour l'innovation, dans les

états financiers vérifiés, et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, dans les états financiers vérifiés et un rapport annuel sur le rendement. Les ministres ont fait mention, dans leur rapport ministériel sur le rendement, de l'existence des mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés. Cependant, seule l'information sur le rendement du Fonds canadien d'adaptation et de développement rural a été communiquée de manière constante. Par conséquent, le Parlement ne reçoit pas toujours l'information sur le rendement dont il a besoin pour évaluer l'efficacité des mécanismes de régie déléguée en tant qu'outils de la politique stratégique.

**23.97 Les ministères parrains devraient voir à ce qu'une information actuelle et crédible sur le rendement de leurs mécanismes de régie déléguée et, le cas échéant, sur les états financiers vérifiés des entités concernées, soit communiquée au Parlement et au public.**

**Plusieurs mécanismes redditionnels sont faibles**

**23.98** Sauf dans deux cas où une loi spéciale l'exige, les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés ne sont pas expressément tenus de mettre en place les mécanismes redditionnels que l'on

**Pièce 23.12**

**Cadre de rapport : Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire**

**Sources :** Rapport du vérificateur général, décembre 1997, chapitre 36; *Loi d'exécution du budget de 1998*, Partie I, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire

En 1997, dans une observation de vérification sur la Fondation canadienne pour l'innovation, nous avons déclaré qu'à notre avis, dans une entente sans lien de dépendance ou un partenariat, une bonne reddition de comptes supposait d'abord que l'on décrive clairement les buts et les mesures prévus du mécanisme; que la partie qui exécute le mécanisme soit tenue de soumettre au Parlement un compte annuel complet et vérifié de son rendement financier et opérationnel. Nous avons déclaré également que toutes les ententes de financement futures devraient prévoir qu'une évaluation de programme soit effectuée et communiquée au Parlement.

Par la suite, dans la loi créant la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, le gouvernement a inclus certains de ces éléments. Les rapports annuels de la Fondation doivent contenir des états financiers vérifiés, un état détaillé des activités de placement, un état du portefeuille de placement, des politiques, des normes et des procédures, un état des plans pour atteindre les objectifs de l'exercice et des prochains exercices, une évaluation annuelle des résultats obtenus ainsi qu'une revue et un rapport tous les cinq ans. Les rapports annuels approuvés par le conseil d'administration et ses membres doivent être déposés à la Chambre des communes par le ministre du Développement des ressources humaines et envoyés aux ministres provinciaux et fédéraux compétents. Les rapports annuels doivent être accessibles au public et être discutés au cours d'une réunion publique annuelle. La loi n'exige pas la vérification des rapports sur le rendement, comme l'a demandé le vérificateur général.

retrouve en règle générale dans les organismes du secteur public. Souvent, aucune disposition n'est prévue pour l'évaluation de programme ou pour le rendement insatisfaisant.

**23.99 Les rôles et les responsabilités sont bien définis et des dispositions relatives à la résolution des conflits existent.** Dans les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, nous avons constaté que les rôles et les responsabilités des entités visées étaient assez bien définis. Quatre des sept mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés ont des dispositions officielles pour régler les conflits avec le gouvernement au sujet des rôles et des responsabilités, entre autres.

**23.100 Les mécanismes de régie déléguée ne permettent pas au gouvernement fédéral de faire des ajustements.** Les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés ne laissent que peu de latitude au gouvernement pour modifier le mécanisme lorsque les circonstances changent ou que le rendement ne répond pas aux attentes. Le principal instrument qui permet au gouvernement d'exercer une influence est la position minoritaire des personnes qu'il a nommées aux conseils d'administration et leur participation à des comités clés. Dans le cas où le gouvernement fédéral effectue des paiements annuels, il peut ajuster les priorités et l'orientation des mécanismes de régie déléguée en retenant les paiements ou en imposant de nouvelles conditions. Tous les mécanismes sont à l'abri d'une intervention ministérielle directe, même en ce qui touche les questions stratégiques fondamentales, mais trois permettent la modification des conditions par consentement mutuel écrit. Cependant, aucun des mécanismes ne comporte de disposition permettant au gouvernement d'intervenir pour exiger que l'entité modifie ses activités en ce qui concerne sa fonction fédérale afin de

traduire un changement du cadre stratégique sous-jacent du gouvernement.

**23.101** En outre, seulement trois des mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés ont une disposition officielle en cas de rendement insatisfaisant. Les fonctionnaires fédéraux que nous avons interviewés semblaient peu enclins à tenir compte de tels aspects délicats de la reddition de comptes. Mis à part l'adoption d'une loi spéciale, dans la plupart des cas, il n'est pas possible de corriger le tir ou d'ajuster la fin d'intérêt public d'un mécanisme de régie déléguée. À notre avis, les ministres doivent surveiller les mécanismes du point de vue stratégique, et se tenir au courant des changements apportés sur le plan de la politique et de la capacité des mécanismes de régie déléguée de s'acquitter de leurs fonctions d'intérêt public. Les ministères parrains doivent être en mesure de prendre des mesures correctives quand les mécanismes dévient de leur fin ou quand des circonstances modifient ou invalident cette fin. Seules la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, la Fondation canadienne pour l'innovation et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent prévoient des mesures concernant les fonds et les biens fédéraux utilisés lorsque les mécanismes sont démantelés ou lorsque leur utilisation est réduite progressivement. Le Trésor fédéral ne recouvre pas les fonds versés aux deux fondations.

**23.102 Les exigences en matière d'évaluation ne sont pas toujours présentes.** Les réponses obtenues à la suite de notre enquête indiquaient qu'une évaluation était planifiée ou en cours dans 58 p. 100 des 26 mécanismes de régie déléguée recensés par cette même enquête. Quatre des mécanismes que nous avons examinés doivent comprendre l'évaluation de leurs programmes. L'information sur l'évaluation est communiquée au Parlement dans un cas seulement, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Des

**Mis à part l'adoption d'une loi spéciale, dans la plupart des cas, il n'est pas possible de corriger le tir ou d'ajuster la fin d'intérêt public d'un mécanisme de régie déléguée.**

évaluations sont effectuées dans deux cas, celui du Fonds canadien de télévision et celui de l'Institut canadien pour la santé. Même si les ministères parrains peuvent avoir une idée du fonctionnement de leurs mécanismes de régie déléguée, une évaluation leur permet de déterminer la mesure dans laquelle les mécanismes atteignent leurs objectifs et d'établir s'ils sont adéquats comme outils stratégiques de la politique d'intérêt public.

**23.103 Les régimes de vérification sont incomplets.** La seule vérification externe de la plupart des mécanismes de régie déléguée a trait à leurs états financiers. Pour tous les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, on produit des états financiers vérifiés. Pour certains seulement, on est tenu d'avoir des vérifications de l'optimisation des ressources portant sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des systèmes internes. Par exemple, la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent est tenue de subir périodiquement un examen spécial qui fait l'objet d'un rapport public.

**23.104** Même si ces mécanismes servent des fins fédérales d'intérêt public et utilisent des biens ou des fonds fédéraux affectés par le Parlement, ce dernier ne reçoit aucune assurance quant à l'utilisation de ces fonds, de ces biens et de ces pouvoirs, comme dans le cas des ministères et des sociétés d'État. Dans certains cas, et en particulier les mécanismes de régie déléguée axés sur le commerce, il se peut que les vérifications de l'optimisation des ressources ne soient pas nécessaires ou appropriées. Néanmoins, dans le cas des mécanismes plus importants, le Parlement voudrait probablement obtenir une certaine assurance que les fonds fédéraux ne sont pas gaspillés et que les biens fédéraux sont protégés.

**23.105** Le Parlement a besoin d'une information juste et fiable sur le rendement de tous les mécanismes. Nous

croyons, lorsque des entités indépendantes appliquant des mécanismes de régie déléguée fournissent au Parlement des rapports sur le rendement par l'entremise de ministres, que la justesse et la fiabilité de l'information sur le rendement devraient être évaluées par un vérificateur externe, tout comme les états financiers. C'est le modèle que le Parlement a introduit pour les organismes de service qui viennent d'être créés et qui sont moins indépendants.

**23.106 Les ministères parrains devraient veiller, le cas échéant, à ce que les mécanismes de régie déléguée prévoient :**

- des dispositions et une orientation officielles pour régler les conflits entre les partenaires;
- des moyens à prendre en cas de rendement insatisfaisant et de résiliation du mécanisme;
- des évaluations de programme périodiques, dont les résultats seraient communiqués au Parlement par l'entremise des ministres;
- l'examen des dispositions relatives à la vérification de l'optimisation des ressources;
- une évaluation indépendante de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement communiquée au Parlement.

**La transparence n'est pas assurée**

**23.107 Les pratiques du secteur privé en matière d'information à fournir ne sont pas satisfaisantes.** Les mécanismes de régie déléguée éloignent l'exécution de la politique d'intérêt public du contrôle direct du gouvernement et de la reddition de comptes au Parlement par l'entremise des ministres responsables. Lorsqu'il n'y a pas de contrôle ministériel direct, il faut prévoir une transparence accrue, y compris un accès à l'information ministérielle conforme à l'exécution de fonctions d'intérêt public. Cela permettrait aux parties intéressées et aux citoyens

d'exercer une certaine surveillance. Toutefois, la plupart des mécanismes de régie déléguée sont des entités incorporées en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes* ou de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*. Elles n'ont pas de valeurs cotées en bourse et ne prévoient pas nécessairement la communication au public de l'information organisationnelle. Elles ont traditionnellement plutôt tendance à protéger les renseignements commerciaux de nature confidentielle. Compte tenu de la fin fédérale en question et des attitudes changeantes du public, nous nous attendions à trouver des dispositions sur la transparence au moins aussi fermes que les dispositions visant l'accès à l'information fédérale. Nous nous attendions aussi à ce que l'information clé soit communiquée activement aux parties intéressées et au public.

**23.108** Parmi les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, les dispositions fédérales sur l'accès à l'information ne s'appliquent qu'à la participation opérationnelle courante du gouvernement au Fonds canadien de télévision et au Fonds canadien d'adaptation et de développement rural. Deux mécanismes, la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé et la Fondation canadienne pour l'innovation, ont déclaré qu'ils appliquent des politiques de transparence semblables à la politique fédérale, volontairement et au cas par cas. On nous a informés que les citoyens peuvent avoir accès à l'information organisationnelle que détiennent les ministères parrains en présentant une demande d'accès à l'information; en revanche, ce processus peut s'avérer lourd. Nous sommes d'avis que cette information devrait être plus facile à obtenir. Par contre, nous reconnaissons que le désir légitime de protéger le caractère confidentiel des renseignements commerciaux et personnels peut parfois être limitatif.

**23.109** Tous les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés ont des sites Web et diffusent certains renseignements clés, notamment les décisions du conseil d'administration dans certains cas. Nous n'avons pas trouvé de cas où les comptes rendus de réunion des conseils d'administration étaient diffusés publiquement. On pourrait s'attendre à ce que les décisions des conseils d'administration portant sur l'exercice de pouvoirs fédéraux ou le débours de fonds fédéraux soient soumises à l'examen du public.

**23.110** **Lorsqu'ils créent des mécanismes de régie déléguée, les ministères parrains devraient adopter des normes raisonnables pour l'information à fournir dans les domaines comportant une fin fédérale d'intérêt public; les normes devraient refléter celles du secteur public sur l'accès à l'information. Ces ministères devraient prévoir des dispositions appropriées pour les préoccupations légitimes se rapportant à la protection des renseignements personnels et au secret des affaires.**

**Certaines dispositions visant à protéger l'intérêt public sont en place**

**23.111** Selon les recherches menées par Les Associés de recherche EKOS Inc. en 1998, 63 p. 100 des Canadiens estiment que « si on met trop l'accent sur les pratiques du secteur privé on affaiblira la capacité du gouvernement de protéger l'intérêt public ». Les Canadiens semblent reconnaître le besoin de protéger l'intérêt public dans l'exercice des fonctions du gouvernement.

**23.112** **Les dispositions concernant les plaintes et les recours sont souvent absentes.** Lorsque les Canadiens s'estiment lésés par suite de décisions ou d'actions de leurs gouvernements, ils peuvent demander réparation des torts causés par l'entremise de leurs représentants élus. Dans les mécanismes

**Le désir légitime de protéger le caractère confidentiel des renseignements commerciaux et personnels peut parfois limiter la transparence.**

de régie déléguée, l'indépendance à l'égard du gouvernement élimine cette forme d'appel. Nous croyons que les mécanismes d'appel, sans aller jusqu'au litige, doivent être disponibles pour les citoyens touchés par les décisions prises par les organismes qui exercent des pouvoirs fédéraux mais qui ne sont pas soumis au contrôle fédéral. Il existe diverses formes de recours. Dans les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, seule la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent a des dispositions officielles concernant les recours pour les citoyens. Dans le cas de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, les fonctionnaires s'occupent des appels portant sur le rejet d'une demande de bourse pour des motifs financiers. Les cinq autres mécanismes ne prévoient aucune voie de recours pour les citoyens.

**23.113 Une consultation est en cours.**

Nous nous attendions à ce que la consultation des parties intéressées et des citoyens soit largement répandue. Au cours de nos entrevues, nous avons constaté que pour tous les mécanismes de régie déléguée examinés, on consulte les parties intéressées pour demander de l'information sur leurs nouveaux besoins et ceux des clients. Cinq mécanismes sur sept ont prévu la participation du public.

**23.114 Intégrer les valeurs du secteur public à la culture organisationnelle.**

Les Canadiens s'attendent à ce que les pouvoirs fédéraux soient exercés avec justesse, impartialité, équité, honnêteté, prudence et ouverture. Ils s'attendent à ce que les détenteurs de tels pouvoirs respectent les principes d'intérêt public et de primauté du droit, de même que des normes fédérales comme la prestation de services en anglais et en français, lorsque la démographie le justifie, et des valeurs telles que la protection des

renseignements personnels et la diversité culturelle. Quatre des mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés ont adopté des dispositions pour certaines valeurs publiques dans le cadre de leurs activités. Deux autres gèrent l'intérêt public selon les valeurs retenues pour l'examen par les pairs. Dans la plupart des mécanismes, on retrouve des directeurs nommés par le gouvernement fédéral ou du personnel recruté au sein de la fonction publique, mais cela ne signifie pas qu'on inculquera à la culture organisationnelle les valeurs du secteur public ou la notion de mandat public.

**23.115 Les règles en matière de conflit d'intérêts du secteur privé ne sont pas adéquates.**

Les Canadiens s'attendent à ce que les personnes qui exercent les pouvoirs publics n'abusent pas de leurs pouvoirs ou de leur influence. Ainsi, les codes de déontologie et les codes régissant les conflits d'intérêts à la fonction publique sont plus exigeants que les codes du secteur privé. Les organismes du secteur privé qui fournissent des services publics aux Canadiens au nom du gouvernement doivent avoir des codes de déontologie et des règles régissant les conflits d'intérêts qui s'inspirent de l'éthique du secteur public. Deux des mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés exigent que les règles régissant les conflits d'intérêts du secteur public soient appliquées, et deux autres appliquent volontairement les codes du secteur public.

**23.116 Les ministères parrains devraient veiller à ce que les mécanismes de régie déléguée prévoient des dispositions pour faciliter la consultation, des dispositions particulières pour intégrer les valeurs pertinentes du secteur public à la culture organisationnelle ainsi que des**

**dispositions appropriées concernant les recours pour les citoyens.**

## **Les nouveaux mécanismes de régie exigent notre attention**

**Des améliorations peuvent être apportées**

**23.117** Nous reconnaissons qu'il est difficile d'appliquer les principes traditionnels de la reddition de comptes et d'acquiescer en même temps une certaine souplesse au moyen d'ententes de partenariat avec d'autres ordres de gouvernement, le secteur privé ou le secteur bénévole. Par exemple, dans les mécanismes de collaboration mis en oeuvre par des partenaires gouvernementaux, les mandats législatifs peuvent imposer des contraintes et les impératifs d'ordre politique doivent être pris en compte par ceux qui en assurent la conception et la mise en oeuvre. Dans ces cas, il faut prendre soin de coordonner les différentes composantes du mécanisme afin de s'assurer qu'il est bien géré dans l'ensemble et qu'il est possible de faire rapport sur l'atteinte de ses objectifs. S'il y a participation des gouvernements provinciaux, leurs propres exigences redditionnelles entrent en jeu.

**23.118** Nous reconnaissons que comme les ministères fédéraux sont des partenaires actifs des mécanismes de collaboration, il existe un lien, même s'il peut être atténué, avec la reddition de comptes au Parlement et le contrôle par l'entremise des ministres fédéraux responsables. Les mécanismes de collaboration constituent donc un risque moindre pour la reddition de comptes que les mécanismes de régie déléguée. En ce qui concerne ces derniers, la *Loi sur les corporations canadiennes* ou la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* sont la structure juridique habituelle et leurs dispositions ne portent que sur la reddition de comptes à l'intérieur de la corporation : les gestionnaires et le personnel rendent compte au conseil

d'administration qui lui, rend compte aux actionnaires. On retrouve dans presque tous les mécanismes de régie déléguée des liens redditionnels faibles avec le Parlement. Il s'ensuit qu'une grande part des pouvoirs et des fonds fédéraux échappent à l'examen du Parlement.

**23.119 La confiance et la bonne volonté sont essentielles et présentes, mais elles ne suffisent pas.** Sauf pour la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, qui a fait l'objet d'un examen de la part du gouvernement, les mécanismes que nous avons examinés n'attirent pas l'attention du public et n'engendrent pas de plaintes. Plusieurs des fonctionnaires que nous avons interrogés attribuaient ce fait à la compétence et au dévouement des gestionnaires de ces mécanismes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement fédéral, et au respect de leur mandat public. Par exemple, nous avons constaté au cours de nos entrevues qu'on faisait beaucoup d'efforts pour assurer la présence des compétences professionnelles nécessaires et un équilibre régional dans la composition des conseils d'administration des mécanismes de régie déléguée. L'enthousiasme, la bonne volonté des clients et le désir des personnes nommées de gagner la confiance du public et d'assurer la réussite des mécanismes peuvent compenser les infrastructures redditionnelles faibles à court terme, mais n'assurent pas le succès à long terme.

**23.120** Notre examen des dix-sept nouveaux mécanismes de régie a révélé de nombreuses lacunes dans la conception et la mise en oeuvre des cadres de régie. Comme bon nombre de ces mécanismes sont assez nouveaux et qu'ils devraient être opérationnels pendant de nombreuses années, cela vaudrait la peine de les corriger. Nous admettons qu'il n'est pas toujours possible d'effectuer de tels changements, compte tenu, par exemple, de la nécessité de consulter d'autres ordres de gouvernement et, dans certains cas, de l'indépendance des autres parties

**Les mécanismes de collaboration constituent un risque moindre pour la reddition de comptes que les mécanismes de régie déléguée.**

**Le gouvernement doit prendre des précautions supplémentaires pour que le Parlement soit en mesure de scruter les actions fédérales et pour faire en sorte que les droits des citoyens soient protégés.**

**Pour modifier la nature de la reddition de comptes au Parlement, il faut au préalable une réflexion et un débat en profondeur.**

concernées. Pourtant, nous nous attendons à ce que bon nombre de ces parties soient intéressées à améliorer leur cadre de régie et les pratiques connexes. Dans la plupart des cas, le gouvernement fédéral aura l'occasion de négocier des changements à l'entente créant le mécanisme et aux pratiques adoptées pour sa mise en oeuvre.

**23.121 Lorsque les mécanismes de régie en place ont des dispositions ou des pratiques inadéquates pour la reddition de comptes et la saine régie, les ministères parrains devraient cerner des occasions de négocier des améliorations satisfaisantes.**

**La nature de la reddition de comptes évolue; la saine régie doit retenir l'attention**

**23.122** Tout au long du présent chapitre, nous avons soutenu qu'une approche uniforme était nécessaire pour guider la création des nouveaux mécanismes de régie afin que les éléments essentiels de la reddition de comptes et de la saine régie soient traités comme il se doit. Dans les modes de prestation plus traditionnels mis en place par les ministères, les organismes et les sociétés d'État pour atteindre les objectifs fédéraux, on retrouve des cadres de régie bien définis — et, en fait, visés par la loi. Lorsque le gouvernement s'éloigne de ces régimes redditionnels et de gestion, il doit prendre des précautions supplémentaires pour que le Parlement soit en mesure de scruter les actions fédérales et pour faire en sorte que les droits des citoyens soient protégés.

Aucune des personnes interrogées n'a mis en question le besoin général de rendre compte aux parties intéressées, au public, aux ministères parrains ou aux corps législatifs de l'utilisation de fonds publics et de l'exercice des pouvoirs publics.

**23.123 Un cadre de régie et des discussions sont nécessaires.** Les gouvernements de plusieurs autres administrations ont établi de tels cadres,

donnant ainsi à leurs assemblées législatives la possibilité de décider comment et dans quelle mesure explorer de nouveaux modes d'exécution des programmes gouvernementaux. La présentation d'une approche nouvelle et unique au Parlement pour chaque nouveau mécanisme proposé — pour autant qu'elle soit présentée — ne permet pas au Parlement d'examiner pleinement les mérites de l'approche ni d'en débattre. Cela ne permet pas au Parlement de considérer la question essentielle qui est de concilier une activité de régie exécutée à l'extérieur des structures gouvernementales traditionnelles et la reddition de comptes découlant de l'exercice de pouvoirs fédéraux.

**23.124** Le Parlement peut en fait décider de faire un examen moins minutieux de certains cas ou de certaines catégories de mécanismes, peut-être en échange d'une plus grande transparence, d'une communication de l'information directe au public et d'une participation de ce dernier. Ou encore, il peut décider de modifier l'objet de son examen dans certains cas, et de se concentrer, par exemple, non pas sur la mesure dans laquelle les fonds publics ont été bien gérés, mais sur la mesure dans laquelle les objectifs fédéraux ont été atteints. Nous croyons que pour modifier la nature de la reddition de comptes au Parlement — comme cela se produit avec les nouveaux mécanismes de régie — il faut au préalable une réflexion et un débat en profondeur.

**23.125 Le gouvernement devrait entreprendre un processus de consultation du Parlement et du public sur la manière de concilier les nouveaux mécanismes de régie et la reddition de comptes au Parlement, et d'officialiser la participation et l'obligation de rendre compte des parties indépendantes chargées d'atteindre des objectifs fédéraux.**

## Conclusion

**23.126** Depuis les dix dernières années, le gouvernement a accru progressivement le recours à des partenaires dans l'exécution des programmes et la prestation des services et, comme l'indique notre enquête, l'engagement financier fédéral dans les mécanismes de collaboration ou les mécanismes de régie déléguée s'accroît. Nos discussions avec certains fonctionnaires laissent croire que cette tendance continuera.

**23.127** La plupart des nouveaux mécanismes de régie que nous avons examinés présentaient des lacunes au niveau des dispositions officielles sur la régie et de l'application de telles dispositions. La reddition de comptes au Parlement était souvent faible et la saine régie n'était pas toujours assurée.

**23.128** Bon nombre de nos observations mettent en lumière les lacunes de l'approche ponctuelle adoptée par le gouvernement pour la création des nouveaux mécanismes de régie. Nous avons remarqué l'absence d'un effort conscient pour en examiner systématiquement les éléments essentiels au moment de leur conception : communication de l'information, mécanismes redditionnels, transparence et protection de l'intérêt public. Nous croyons que l'utilisation d'une approche structurée, s'inspirant d'un cadre de régie semblable à celui que nous avons suggéré, et appliqué de la façon la plus appropriée, aiderait les ministères à répondre aux besoins du Parlement et du public et qu'elle permettrait tout de même au gouvernement fédéral de concevoir des mécanismes innovateurs et souples avec des partenaires de l'extérieur.

**Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor :** Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) appuie le cadre de gestion et les principes de reddition de comptes énoncés dans le rapport d'avril 1999 (chapitre 5) du Bureau du vérificateur

*général (BVG) et expliqués en détail à la pièce 23.2. Toutefois, il importe de reconnaître que les nouveaux mécanismes de régie sont, de par leur nature, uniques et qu'ils ne peuvent pas toujours s'inscrire dans un cadre rigide. En effet, le cadre doit être souple pour tenir compte de la diversité et de la complexité de ces mécanismes et reconnaître que, implicitement, il faut établir un arbitrage entre l'exercice d'un contrôle direct et les objectifs de la politique publique, tel qu'il est indiqué dans un document préparé conjointement par le BVG et le SCT sur La reddition de comptes dans le secteur public : vers une modernisation. En fait, amener les partenaires à participer à l'exécution des programmes et à la prestation des services du gouvernement suppose de la négociation, ainsi qu'une approche souple de gestion des risques et des pratiques redditionnelles adéquates.*

*Nous reconnaissons que ces nouveaux mécanismes doivent comprendre un cadre de gestion qui favorise la réalisation des objectifs d'intérêt public, la reddition de comptes au public et la transparence et qui permet de protéger l'intérêt public. Le SCT souscrit pleinement à ces principes. Nos efforts de modernisation du rôle du SCT et de renouvellement des pratiques redditionnelles vont dans ce sens. Nous estimons que les mécanismes de reddition de comptes actuels répondent dans une large mesure aux préoccupations soulevées par le BVG. Il reste néanmoins certaines améliorations à apporter. D'ailleurs, le SCT a entrepris plusieurs démarches qui amélioreront le cadre redditionnel. Dans son examen actuel du cadre régissant la Diversification des modes de prestation de services (DMPS), il appliquera les nouveaux principes de régie du gouvernement fédéral à ces nouveaux mécanismes de régie. De plus, l'élaboration éventuelle d'un guide et d'une base de données sur les pratiques de gestion à considérer facilitera la mise en oeuvre des initiatives de la DMPS et permettra au SCT d'établir des politiques en fonction des besoins exprimés.*

*C'est précisément dans cette perspective que le rôle du Conseil du Trésor à titre de conseil de gestion prend de l'importance. Le mandat du SCT s'appuie sur deux fonctions principales : la prestation de conseils avisés aux ministères et l'élaboration de politiques. En sa qualité de conseil de gestion, le SCT doit assurer une orientation fondée sur des principes avancés de gestion moderne. Plus précisément, d'autres organismes centraux comme le Bureau du Conseil privé ont abordé, en collaboration étroite avec les ministères, des questions relatives à l'obligation de rendre compte des ministères aux fins d'inclusion dans les*

*lois créant la Fondation canadienne pour l'innovation et de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire.*

*Le BVG soulève le besoin de faire approuver par le Parlement les besoins en matière de rapports et de reddition de comptes relativement à ces mécanismes. Nous proposerons au Parlement l'approche du gouvernement à cet égard dans le cadre du deuxième volet du projet d'amélioration des rapports au Parlement, tel qu'il est indiqué dans le cinquième rapport annuel du gouvernement intitulé « Une gestion axée sur les résultats — 1999 ».*



## À propos de la vérification

### Objectifs

La vérification avait comme objet :

- de déterminer la mesure dans laquelle les nouveaux mécanismes de régie sont utilisés;
- d'évaluer la pertinence des dispositions et des pratiques en matière de reddition de comptes des mécanismes de régie sélectionnés;
- d'évaluer la pertinence de l'orientation fournie dans la création des nouveaux mécanismes de régie et de la surveillance subséquente de leur mise en oeuvre par les organismes centraux et certains ministères.

### Étendue

Nous avons examiné les nouveaux mécanismes de régie dans tous les ministères et organismes fédéraux. En outre, nous avons examiné les cadres redditionnels de certains mécanismes. Enfin, nous avons examiné la mise en oeuvre de ces nouveaux mécanismes par les organismes centraux et les ministères parrains.

Nous avons exclu certains types de mécanismes qui comportent plusieurs des caractéristiques des nouveaux mécanismes de régie, mais ne mettent pas sérieusement en question la structure traditionnelle de la responsabilité ministérielle. Par conséquent, nous n'avons pas inclus dans notre étendue :

- les réorganisations et les innovations à l'intérieur du gouvernement fédéral;
- la passation de marchés de biens et de services et d'autres circonstances où une entité à l'extérieur du gouvernement fédéral agit uniquement en tant qu'agent ou entrepreneur;
- les fonctions que le gouvernement fédéral a privatisées ou qu'il a confiées à d'autres ordres de gouvernement;
- les sociétés d'État;
- les mécanismes auxquels sont parties le gouvernement fédéral et des partenaires internationaux.

Nous avons aussi exclu la plupart des mécanismes d'Environnement Canada, étant donné que le Ministère met en oeuvre depuis de nombreuses années des mécanismes de collaboration dans des domaines de compétence partagée. Cependant, son expérience liée à l'exécution de certains programmes avec des parties de l'extérieur est valable, et elle est décrite dans la pièce 23.7 du chapitre. De plus, nous avons exclu les mécanismes d'Affaires indiennes et du Nord Canada dans le domaine de l'autonomie gouvernementale parce qu'il s'agit d'une initiative gouvernementale de longue date qui fait l'objet d'autres vérifications par le Bureau.

Nous avons aussi exclu les mécanismes qui étaient introduits avant 1990. Nous reconnaissons que plusieurs des nouveaux types de mécanismes de régie qui nous intéressent n'étaient pas « nouveaux » et qu'ils sont utilisés par le gouvernement fédéral depuis de nombreuses années.

## Critères

Nous avons évalué les études de cas à l'aide de trois critères de base.

Il devrait y avoir un cadre redditionnel approprié en place, qui sert l'intérêt public, y compris :

- des attentes clairement établies pour l'atteinte des objectifs d'intérêt public et des réalisations prévues;
- des rôles et des responsabilités clairs pour chaque partenaire;
- des dispositions prévoyant la communication d'une information crédible et actuelle sur le rendement;
- des dispositions prévoyant l'évaluation, l'examen et l'ajustement;
- des dispositions pour assurer la protection de l'intérêt public.

Il devrait y avoir des pratiques redditionnelles pertinentes pour la participation fédérale, notamment :

- la compréhension et l'entente entre les parties en ce qui concerne les caractéristiques clés du cadre redditionnel;
- des rapports crédibles sur le rendement par le mécanisme et par le gouvernement fédéral;
- l'examen et l'ajustement efficaces par le fédéral;
- la transparence adéquate et la prise en compte de l'intérêt public.

Lors de la conception des nouveaux mécanismes de régie, une orientation centrale appropriée devrait être donnée pour assurer une reddition de comptes et une saine régie. De même, il devrait y avoir une surveillance au niveau central, une compilation des leçons tirées et une communication de ces leçons.

## Méthode

Nous avons mené une enquête auprès de tous les ministères fédéraux afin de recenser les nouveaux mécanismes de régie établis depuis 1990 et d'évaluer les ressources fédérales qui y ont été consacrées. Nous avons choisi une gamme de mécanismes précis, examiné la documentation ministérielle et organisationnelle pertinente et dirigé des entrevues avec des fonctionnaires des ministères parrains (et dans certains cas avec leurs partenaires) et des organismes centraux. Nous avons concentré nos efforts sur la conception et la mise en oeuvre des nouveaux mécanismes de régie et de leurs cadres de régie. Nous avons aussi examiné la documentation sur la régie et la reddition de comptes et nous nous sommes inspirés de nos travaux sur les mécanismes de collaboration (Rapport du vérificateur général d'avril 1999, chapitre 5).

## Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Directeur principal : John Mayne

Directeurs : Patricia MacDonald, Robert Cook

Allison Fader

Adèle Lamoureux

Christina Brooks

Thomas Cyopeck

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John Mayne.

## Annexe A

### Cadres redditionnels d'autres administrations

#### Le secteur bénévole du Canada

Dans un rapport publié récemment et commandé par un groupe de grandes organisations et coalitions du secteur bénévole à l'échelle nationale, le groupe d'experts sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole, a recommandé fortement l'amélioration de la reddition de comptes des organismes sans but lucratif et des organismes de charité qui exécutent des fonctions publiques. Le rapport, énonçant des recommandations pour améliorer la régie et la reddition de comptes dans le secteur, aborde les éléments suivants.

**Assurer la transparence** dans toutes les pratiques de régie, c'est-à-dire établir des politiques favorisant la communication et la réception des commentaires des intervenants, veiller à ce que les plaintes et les griefs soient traités de manière efficace, tenir régulièrement des réunions du conseil d'administration et en faire des comptes rendus, et répondre de façon appropriée aux demandes de renseignements du public, des membres ou de la clientèle.

**Communiquer annuellement au gouvernement de l'information rendue publique** sur l'énoncé de la mission de l'organisation, ses programmes et les résultats attendus; les états financiers approuvés par le conseil d'administration pour les activités de collecte de fonds; la structure d'administration essentielle, y compris la composition du conseil d'administration; le code d'éthique en matière de collecte de fonds et l'approche de l'organisation pour donner suite aux plaintes reçues à ce sujet; les moyens pour obtenir de l'organisation tout complément d'information.

Les grandes organisations seraient tenues de fournir également de l'information sur la façon dont elles s'acquitteront des huit tâches décrites dans le guide de bonne pratique. Cette information comprendrait la nature de la mission, les résultats attendus et le processus de planification stratégique de l'entité; les politiques adoptées en matière de transparence, y compris l'information relative au code d'éthique de l'organisation et au processus de réception des plaintes; ses structures de gestion, y compris l'existence d'un comité de vérification ou d'un comité indépendant des candidatures; un résumé des méthodes de gestion appliquées par le conseil d'administration; une preuve de responsabilité financière, au travers de la présentation d'états financiers vérifiés; les méthodes mises en oeuvre pour la relève des membres du conseil d'administration et la diversité de la représentation (le cas échéant).

**Communiquer de l'information axée sur le rendement** par l'élargissement de la capacité des organisations bénévoles et le besoin, selon les bailleurs de fonds, d'insister sur le rendement; par la définition des objectifs de mesures; par l'identification ou l'élaboration des méthodes visant à mesurer la progression vers l'atteinte des objectifs; par la collecte et l'analyse de ses données; par la diffusion des évaluations de résultats aux intervenants et leur utilisation dans le processus de planification.

**Source :** groupe d'experts sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole (groupe Broadbent), *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada — rapport final*, février 1999

#### Cadre redditionnel recommandé pour les pays australasiens

Le Conseil australasien des vérificateurs généraux, qui compte 13 vérificateurs généraux de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, des Fidji et de Hong Kong, juge qu'un régime redditionnel adéquat pour les mécanismes associant le secteur public au secteur privé doit comporter les éléments suivants :

- des dispositions législatives exigeant que le gouvernement fasse rapport au Parlement de façon régulière et en temps opportun des questions ressortissant au rôle de surveillance du Parlement, qui incluront probablement la probité, la conformité et le rendement (y compris des vérifications comptables) et d'autres questions propres aux mécanismes dont il faut rendre compte;
- l'obligation pour le vérificateur général de vérifier les assertions de la direction et de fournir au Parlement une opinion de vérificateur général sur la justesse et l'exactitude (selon des normes) de l'information communiquée par la direction au Parlement;

- l'obligation pour les vérificateurs généraux d'informer le Parlement publiquement des questions cernées au cours du processus de vérification et dont il faudra qu'il soit saisi;
- des mécanismes d'enquête parlementaire et, au besoin, de censure;
- l'accès du Parlement aux documents commerciaux dont le gouvernement est partie.

**Source :** Conseil australasien des vérificateurs généraux, *Statement of Principles: Commercial Confidentiality and the Public Interest*, 1997, que l'on peut consulter dans le site Web à l'adresse <http://www.acag.org.au>.

## **Pratique du Royaume-Uni applicable à la reddition de comptes à l'égard des nouveaux mécanismes de régie**

À la suite d'un examen complet en 1997, le gouvernement du Royaume-Uni a élaboré davantage ses principes concernant la reddition de comptes des organismes publics non gouvernementaux, appelés parfois QUANGO, c'est-à-dire des organisations non gouvernementales quasi autonomes. Ces organismes jouent un rôle dans les processus du gouvernement national, mais ce ne sont pas des ministères. Leurs activités se déroulent sans lien de dépendance avec des ministres et de façon plus ou moins indépendante (par ex., le British Council, le British Museum, le Commonwealth Institute). Parmi les principes concernant la reddition de comptes de ces organismes, on trouve les suivants.

- Les comités du Parlement doivent jouer un rôle plus systématique dans la surveillance des QUANGO (par ex., examiner les rapports annuels et participer aux examens quinquennaux).
- Les QUANGO doivent rendre compte au Parlement conformément aux lois du Parlement, par l'entremise du ministre du ministère parrain, du Comité des comptes publics ou des comités parlementaires compétents.
- Le contrôleur et vérificateur général doit avoir le droit d'inspecter tous les organismes publics qu'il ne vérifie pas directement.
- Tous les organismes publics doivent produire des rapports annuels et les rendre publics afin d'améliorer la transparence.
- Lorsque cela est possible, les organismes publics doivent tenir des réunions publiques — éventuellement une assemblée annuelle publique.
- Lorsque cela est possible, les organismes publics doivent diffuser des comptes rendus sommaires de leurs réunions.
- Le projet de loi sur l'accès à l'information (*Freedom of Information Act*) s'appliquerait à tous les organismes publics, y compris aux organismes publics non ministériels, ce qui donne des droits d'accès aux renseignements qui les concernent et qu'ils détiennent, et inclurait les droits du public de consulter ses propres dossiers. Entre-temps, les organismes publics doivent utiliser pleinement la discrétion dont ils disposent aux termes du code de pratique sur l'accès à l'information gouvernementale pour divulguer le plus d'information possible, y compris les comptes rendus de leurs réunions.
- Les rapports gouvernementaux sur les organismes publics doivent comprendre de l'information de base sur les organismes de dépense publics au niveau local qui, techniquement, ne sont pas des organismes publics, tels que les conseils de formation et d'entreprise (training and enterprise councils), des sociétés privées limitées par garantie mais qui reçoivent des fonds publics.

**Sources :** Chancelier du duché de Lancaster et Secrétaire financier au Trésor, *Spending Public Money: Governance and Audit Issues*, mars 1996, Londres, Angleterre.

Deuxième rapport du Comité des normes sur la vie publique (rapport Nolan), *Standards in Public Life: Local Public Spending Bodies*, mai 1996, Londres, Angleterre.

Quatrième rapport du Comité des normes sur la vie publique (rapport Nolan), *Standards in Public Life: Review of Standards of Conduct in Executive NDPBs, NHS Trusts and Local Public Spending Bodies*, novembre 1997, Londres, Angleterre.

Cabinet, *Quangos: Opening the Doors*, R.-U., juin 1998, que l'on peut consulter dans le site Web à l'adresse <http://www.open.gov.uk>.

## Annexe B

# Nouveaux mécanismes de régie recensés dans le cadre de l'enquête du Bureau du vérificateur général

### Partie A : liste des mécanismes de collaboration

| Ministère / Organisme   | Mécanismes de collaboration  |
|---|--|
| Agence canadienne d'inspection des aliments   | Réseau canadien de la santé animale (1997)<br>Centre opérationnel du Québec (1998)<br>Partenariat canadien pour la salubrité des aliments (1998)   |
| Agriculture et Agroalimentaire Canada   | Entente d'association Canada-Manitoba sur les infrastructures hydrauliques municipales (1990)<br>Entente d'association Canada-Saskatchewan sur le développement économique fondé sur les ressources hydrauliques (1991)<br>Programmes au sein du Fonds canadien d'adaptation et de développement rural – 7 programmes (1992) *<br>Fonds de développement de l'industrie du boeuf (1995)<br>Programmes complémentaires de protection du revenu agricole – 15 programmes (1996) *  |
| Anciens Combattants Canada (et d'autres ministères)   | Partenariat dans l'économie du savoir (1997)   |
| Citoyenneté et Immigration Canada   | Centre des niveaux de compétence linguistique canadien (1998)  |
| Défense nationale   | Partenaires de la protection civile au Canada (1997)<br>Association canadienne de protection civile (1999)   |
| Développement économique Canada pour les régions du Québec  | Info entrepreneur et Ressources Entreprises Inc. – deux programmes (1994) *<br>Mécanismes à pouvoirs partagés – trois programmes (1997) *  |
| Développement des ressources humaines Canada  | Ententes sur le développement du marché du travail – 11 ententes (1996) *<br><i>Entente Canada-Alberta sur le développement du marché du travail (1996)</i><br>Ententes bilatérales régionales – 54 ententes (1996) *<br><b>Aide à l'employabilité des personnes handicapées (1998)</b><br><b>Prestation nationale pour enfants (1998)</b><br>Subvention canadienne pour l'épargne-études (1998)<br>Programme de partenariat en développement social (1998)<br>Retraite anticipée (Programme de restructuration et d'adaptation des pêches) (1998) |
| Diversification de l'économie de l'Ouest Canada   | Centres de services aux entreprises du Canada – 4 programmes (1993) *<br><b>Programme de prêts et d'investissement – 15 programmes (1995) *</b>  |
| Environnement Canada  | <b>Accord pancanadien sur l'harmonisation en matière d'environnement (1998) **</b>   |
| <p>* Comprend un certain nombre d'ententes ou de sous-ententes; les dates renvoient à la signature de la première entente ou sous-entente.</p> <p>** Environnement Canada a recours depuis plusieurs années à des mécanismes de collaboration dans les domaines de compétence partagée. Ces mécanismes ne sont pas inclus dans cette enquête. On décrit l'expérience d'Environnement Canada dans une boîte incluse dans la section qui porte sur le rôle des organismes centraux. De plus, l'enquête ne visait pas les activités d'Affaires indiennes et du Nord Canada en matière d'autonomie gouvernementale.</p> <p>Nouveaux mécanismes de régie créés depuis 1990 et toujours en place en mars 1999.<br/>Les mécanismes en caractères <b>gras</b> font l'objet d'études de cas.</p> |  |

| Ministère / Organisme  | Mécanismes de collaboration  |
|--|--|
| <b>Gendarmerie royale du Canada</b>  | Fondation de la police montée (1995)<br>E-COMM – Communications d’urgence pour le sud-ouest de la Colombie-Britannique (1997)  |
| <b>Industrie Canada</b>  | Ordinateurs pour les écoles (1993)<br>Commission canadienne du tourisme<br><i>Programme des clubs de produits (1998)</i><br>Centres de services aux entreprises du Canada – 3 ententes (1995) *  |
| <b>Ministère de la Justice</b>   | Programme de mobilisation des collectivités (1998)   |
| <b>Ministère du Patrimoine canadien</b>  | Centres nationaux du sport – 7 centres (1994) *<br>Réseau canadien d’information sur le patrimoine (1995)<br>Alliance stratégique Canada-Alberta sur la culture et le patrimoine (1995)<br>Jeunesse Canada au travail – 5 composantes (1996) *   |
| <b>Pêches et Océans</b>  | Entente sur le quota de morue charbonnière (1992)<br>Entente de distribution Canada – Informar (1993)<br>Entente révisée Canada-NDI pour la commercialisation et la distribution des cartes électroniques (1994; révisée en 1998)<br>Pêche de la crevette du Pacifique – Cogestion (1995)<br>Pêche de la crevette de Pacifique au chalut – Cogestion (1997)<br>Association pour la gestion du flétan du Pacifique (1999)   |
| <b>Ressources naturelles Canada</b>  | <b>Programme d’économie d’énergie dans l’industrie canadienne (1992)</b><br>Programme de forêts modèles du Canada – 11 accords (1992) *<br><i>Forêt modèle de Foothills (1992)</i><br>Centre national des technologies de valorisation (1995)<br>Programme forestier des Premières nations (1996)<br>Initiative de conservation des espèces dans la mise en valeur des ressources (1997) ***<br>Initiative d’intendance de la biodiversité par les industries des ressources (1999)<br>Programme Recharger et recycler! (1997) |
| <b>Environnement Canada</b>  | Fonds d’action pour le changement climatique (1998)  |
| <b>Santé Canada</b>  | <b>Fonds pour l’adaptation des services de santé (1997)</b>  |
| <b>Secrétariat du Conseil du Trésor</b>  | <b>Programme Travaux d’infrastructure Canada – 12 ententes (1994) *</b>  |
| <b>Statistique Canada</b>  | Initiative de démocratisation des données (1996)   |
| <p>* Comprend un certain nombre d’ententes ou de sous-ententes; les dates renvoient à la signature de la première entente ou sous-entente.</p> <p>*** L’Initiative de conservation des espèces dans la mise en valeur des ressources s’est terminée en 1999 et a été remplacée par l’Initiative d’intendance de la biodiversité par les industries des ressources.</p> <p>Nouveaux mécanismes de régie créés depuis 1990 et toujours en place en mars 1999.<br/>Les mécanismes en caractères <b>gras</b> font l’objet d’études de cas.</p> |  |

**Partie B : liste des mécanismes de régie déléguée**

| Ministère / Organisme   | Mécanismes de régie déléguée   |
|---|--|
| <b>Affaires indiennes et du Nord Canada **</b>  | Entente sectorielle d'autonomie gouvernementale des Mi'Kmaq sur l'éducation (1997)<br>Fondation pour la guérison des autochtones (1998)  |
| <b>Agence canadienne d'inspection des aliments</b>  | Agence canadienne de classement du boeuf (1996)<br>Institut canadien des semences (1998)   |
| <b>Agence de promotion économique du Canada atlantique</b>  | Programme de capital d'appoint et d'orientation – ConneXion Jeunes entrepreneurs (1997)  |
| <b>Agriculture et Agroalimentaire Canada</b>  | <b>Fonds canadien d'adaptation et de développement rural – conseils provinciaux – 13 conseils (1995) *</b>   |
| <b>Citoyenneté et Immigration Canada</b>  | Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains (1991)<br>Entente Canada-Manitoba sur le remaniement des responsabilités concernant les services d'établissement offerts aux immigrants (1998)<br>Accord relatif à la collaboration entre le Canada et la Colombie-Britannique en matière d'immigration – Remaniement des responsabilités concernant les services d'établissement offerts aux immigrants (1998) |
| <b>Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada</b>   | Réseaux de centres d'excellence (1990)   |
| <b>Développement des ressources humaines Canada</b>   | <b>Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire (1998)</b>  |
| <b>Diversification de l'économie de l'Ouest Canada</b>  | Initiative pour les femmes entrepreneurs – 4 ententes (1994)*<br>Programme pour le réseau de prestations des services – 9 programmes (1995)*   |
| <b>Industrie Canada</b>   | Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement (1993)<br><b>Fondation canadienne pour l'innovation (1997)</b>  |
| <b>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</b>   | Centre canadien pour le développement de la politique étrangère (1996)   |
| <b>Ministère du Patrimoine canadien</b>   | <b>Fonds canadien de télévision (1996)</b><br>Programme des centres d'accueil autochtones (1996)<br>Programme de prêts aux éditeurs de livres (1998)   |
| <b>Pêches et Océans</b>   | Programme de conservation, de mise en valeur et de rétablissement du saumon du Pacifique (1995)<br>Régime de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures en milieu marin (1995)   |
| <p>* Comprend un certain nombre d'ententes ou de sous-ententes; les dates renvoient à la signature de la première entente ou sous-entente.</p> <p>** Environnement Canada a recours depuis plusieurs années à des mécanismes de collaboration dans les domaines de compétence partagée. Ces mécanismes ne sont pas inclus dans cette enquête. On décrit l'expérience d'Environnement Canada dans une boîte incluse dans la section qui porte sur le rôle des organismes centraux. De plus, l'enquête ne visait pas les activités d'Affaires indiennes et du Nord Canada en matière d'autonomie gouvernementale.</p> <p>Nouveaux mécanismes de régie créés depuis 1990 et toujours en place en mars 1999.<br/>Les mécanismes en caractères <b>gras</b> font l'objet d'études de cas.</p> |  |

| Ministère / Organisme  | Mécanismes de régie déléguée   |
|--|--|
| Santé Canada et Conseil canadien de recherches médicales   | <b>Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé (1997)</b>   |
| Transports Canada  | Administrations aéroportuaires canadiennes – 26 aéroports (1992) *<br>Centre d'essai pour les véhicules automobiles à Blainville (1996)<br><b>Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (1998)</b><br>Administration portuaire canadienne – 18 ports (1999)* |
| * Comprend un certain nombre d'ententes ou de sous-ententes; les dates renvoient à la signature de la première entente ou sous-entente.<br><br>Nouveaux mécanismes de régie créés depuis 1990 et toujours en place en mars 1999.<br>Les mécanismes en caractères <b>gras</b> font l'objet d'études de cas. |  |

**Annexe C**

**Mécanismes de collaboration examinés au cours de la vérification**

| Mécanisme de collaboration   | Description / But   | Ministères fédéraux touchés   | Partenaires  | Financement fédéral  | Autres contributions  |
|--|---|---|--|--|---|
| <b>Programme de forêts modèles du Canada (Forêt modèle de Foothills)</b><br>Établi en 1992 (la phase II a démarré en 1997) | La Forêt modèle de Foothills est l'un des 11 groupes de forêts modèles d'un programme national créé pour travailler en partenariat à l'amélioration de la gestion forestière au niveau local, au transfert des connaissances et à l'application des pratiques de gestion fondées sur les principes du développement durable.  | Ressources naturelles Canada  | Administrations provinciales et municipales, industrie, établissements d'enseignement et autres groupes d'intérêts | 2,5 millions de dollars pour la Forêt modèle de Foothills (de 1997 à 2002) <sup>1</sup><br>(l'engagement fédéral pour l'ensemble du programme s'est établi à 96 millions de dollars de 1997 à 2002) <sup>2</sup> | Dix millions de dollars pour la Forêt modèle de Foothills (de 1997 à 2002) <sup>1</sup><br>(l'engagement des partenaires pour le programme dans son ensemble s'est établi à 13,7 millions de dollars de 1997 à 2002) <sup>2</sup> |
| <b>Entente Canada-Alberta sur le développement du marché du travail</b><br>Établie en 1996                                 | Une entente parmi plusieurs ententes établies pour que les provinces puissent jouer un rôle plus grand dans la conception et l'exécution de programmes de développement du marché du travail et la prestation des services qui y sont afférents.  | Développement des ressources humaines Canada  | Administration provinciale   | 314,2 millions de dollars (de 1997-1998 à 1999-2000) <sup>1</sup>  | Inconnues   |
| <b>Programme Travaux d'infrastructure Canada</b><br>Établi en 1994 (la phase II a démarré en 1997)                         | Une entente entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux conçue pour renouveler et améliorer l'infrastructure physique, particulièrement dans les localités, et promouvoir la création d'emplois et le développement de compétences.  | Secrétariat du Conseil du Trésor, Industrie Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Développement économique du Canada pour les régions du Québec, Affaires indiennes et du Nord Canada | Administrations provinciales et territoriales  | 2,4 milliards de dollars (de 1994-1995 à 1999-2000) <sup>3</sup>   | 5,9 milliards de dollars (de 1994-1995 à 1999-2000) <sup>3</sup>  |
| <b>Accord pancanadien sur l'harmonisation en matière d'environnement</b><br>Établi en 1998                                 | Un accord cadre visant l'harmonisation des politiques et des programmes environnementaux dans l'ensemble du Canada, une action concertée avec les provinces et les territoires en guidant l'élaboration d'ententes auxiliaires dans des domaines particuliers. Des ententes auxiliaires ont été négociées dans des domaines comme l'inspection environnementale, l'évaluation environnementale et des normes canadiennes. | Environnement Canada  | Administrations provinciales et territoriales (sauf le Québec)   | Aucun <sup>1</sup>   | Aucune <sup>1</sup>   |

| Mécanisme de collaboration  | Description / But   | Ministères fédéraux touchés   | Partenaires  | Financement fédéral   | Autres contributions   |
|---|---|---|--|---|--|
| <b>Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne</b><br>Établi en 1992 (la phase III du PEEIC a démarré en 1997) | Une initiative bénévole des industries manufacturières et minières du Canada visant à promouvoir la réduction de l'utilisation de l'énergie dans l'industrie par unité de production et la participation à d'autres efforts pour permettre l'atteinte des objectifs de stabilisation du dioxyde de carbone.         | Ressources naturelles Canada  | Groupes industriels et secteur privé   | Aucun <sup>1</sup>  | Aucune <sup>1</sup>  |
| <b>Programme des clubs de produits de la Commission canadienne du tourisme (Québec)</b><br>Établi en 1998                     | Programme national de consortiums touristiques visant à créer des produits touristiques dans le but de réunir plusieurs petites et moyennes entreprises pour qu'elles mettent en commun leurs connaissances, leurs efforts et leurs ressources pour étendre l'éventail de produits immédiatement commercialisables. | Industrie Canada (Commission canadienne du tourisme)  | Administrations provinciales et territoriales, secteur privé, industrie, autres groupes d'intérêts | 0,8 million de dollars (1997-1998) <sup>1</sup>   | 1,3 million de dollars (1997-1998) <sup>1</sup>                            |
| <b>Programme de prêts et d'investissement</b><br>Établi en 1995   | Programme qui garantit le remboursement de prêts aux petites et moyennes entreprises par les institutions financières partenaires.  | Diversification de l'économie de l'Ouest Canada   | Banques, institutions de prêt  | Passif éventuel de 57,4 millions de dollars (1995-2007) <sup>2</sup>  | (Prêts remboursables de 439 millions de dollars) <sup>2</sup>              |
| <b>Prestation nationale pour enfants</b><br>Établie en 1998   | Initiative permettant au fédéral d'offrir des prestations pour enfants améliorées aux familles à faible revenu et permettant aux provinces, territoires et aux Premières nations de réinvestir dans les services et avantages à l'intention de ces familles.  | Développement des ressources humaines Canada, Revenu Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada | Administrations provinciales et territoriales (sauf le Québec)                                     | 3,8 milliards de dollars de 1998-1999 à 2000-2001, et 1,7 milliard de dollars chaque année après cette période <sup>1</sup> | 805 millions de dollars <sup>4</sup> de 1998-1999 à 1999-2000 <sup>1</sup> |
| <b>Aide à l'employabilité des personnes handicapées</b><br>Établie en 1998  | Entente en vertu de laquelle les provinces assurent un éventail de services visant à intégrer les personnes handicapées à la population active. Le financement est assuré à part égale par l'administration fédérale et les administrations provinciales et territoriales.  | Développement des ressources humaines Canada  | Administrations provinciales et territoriales  | 965 millions de dollars (de 1998-1999 à 2002-2003) <sup>1</sup>   | 960 millions de dollars (de 1998-1999 à 2002-2003) <sup>1</sup>            |
| <b>Fonds pour l'adaptation des services de santé</b><br>Établi en 1997  | Entente visant à encourager l'innovation dans le but de créer un système de santé plus intégré en favorisant la conduite de projets pilotes et de projets d'évaluation dans quatre domaines prioritaires : soins de maintien à domicile, assurance-médicaments, soins primaires et prestation de services intégrés. | Santé Canada  | Administrations provinciales et territoriales  | 150 millions de dollars (de 1997-1998 à 2000-2001) <sup>2</sup>   | Aucune <sup>2</sup>  |

**Notes :** <sup>1</sup> Documentation sur les ententes, entrevues de représentants des programmes.

<sup>2</sup> Enquête sur les nouveaux mécanismes de régie du Bureau du vérificateur général.

<sup>3</sup> Information communiquée au chapitre 17 du Rapport du vérificateur général de 1999.

<sup>4</sup> Presque toute cette somme représente des économies réinvesties dans d'autres programmes connexes.

## Annexe D Mécanismes de régie déléguée examinés au cours de la vérification

| Mécanisme de régie déléguée   | Description / But   | Ministères fédéraux touchés  | Financement fédéral   | Autres contributions  |
|---|---|--|---|---|
| <b>Fonds canadien d'adaptation et de développement rural – conseils provinciaux</b><br>Établi en 1995 (la phase II a démarré en 1999) | Programme visant à accroître la capacité de l'industrie agricole de s'adapter et de devenir autosuffisante dans un environnement en évolution.  | Agriculture et Agroalimentaire Canada  | 25 millions de dollars par année <sup>1</sup> (de 1995–1996 à 2000–2001) <sup>1</sup> | Aucune <sup>2</sup>   |
| <b>Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire</b><br>Établie en 1998   | Organisme indépendant créé par la <i>Loi d'exécution du budget de 1998</i> pour gérer une fondation fédérale. La Fondation accordera quelque 100 000 bourses par année au cours de la prochaine décennie.   | Développement des ressources humaines Canada, ministère des Finances   | 2,5 milliards de dollars (de 1997–1998 à 2009–2010) <sup>1</sup>                      | Aucune <sup>1</sup>   |
| <b>Fondation canadienne pour l'innovation</b><br>Établie en 1997  | Société sans but lucratif, indépendante, créée aux termes de la <i>Loi d'exécution du budget de 1997</i> , pour fournir des fonds hôpitaux et aux autres établissements sans but lucratif afin d'acquiescer une infrastructure de recherche nécessaire. | Industrie Canada, ministère des Finances   | Un milliard de dollars (de 1996–1997 à 2002–2003) <sup>1</sup>                        | 1,5 milliard de dollars de fonds de levier obtenus d'autres sources (de 1996–1997 à 2002–2003) <sup>1</sup>   |
| <b>Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé</b><br>Établie en 1997  | Partenariat de parties intéressées en santé du secteur public et du secteur privé qui exploite une société indépendante, sans but lucratif, pour financer des recherches dans la gestion et les systèmes des services de santé.                         | Santé Canada (Conseil de recherches médicales du Canada, Conseil de recherches en sciences humaines du Canada) | 65 millions de dollars <sup>1</sup>   | Aucune <sup>1</sup>   |
| <b>Fonds canadien de télévision</b><br>Établi en 1996   | Société sans but lucratif, indépendante, ayant pour mandat d'appuyer la production des télévisions et de l'industrie du film canadiennes. Elle remplace le Fonds canadien de production des câblodistributeurs.   | Ministère du Patrimoine canadien   | 500 millions de dollars (de 1996–1997 à 2000–2001) <sup>1</sup>                       | 500 millions de dollars (de 1996–1997 à 2000–2001) <sup>1</sup>   |
| <b>Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent</b><br>Établie en 1998   | Société indépendante chargée de la gestion, de l'exploitation et de l'entretien de la Voie maritime du Saint-Laurent. Elle remplace l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, société d'État.  | Transports Canada  | 83 millions de dollars (de 1998–1999 à 2000–2001) <sup>1</sup>                        | Billet ne portant pas intérêt de 36 millions de dollars payable à la fin de l'entente de gestion <sup>1</sup> |

| Mécanisme de régie déléguée  | Description / But   | Ministères fédéraux touchés        | Financement fédéral  | Autres contributions                              |
|--|---|------------------------------------|--|---|
| <b>Mécanisme exceptionnel :</b><br><b>Institut canadien d'information sur la santé</b><br>Établi en 1994 | Société sans but lucratif, indépendante, chargée d'établir et de tenir un système d'information statistique sur la santé au Canada pour appuyer la politique, la gestion du système de santé et la sensibilisation du public. | Santé Canada<br>Statistique Canada | 110,6 millions de dollars (y compris une subvention ponctuelle de 95 millions de dollars de Santé Canada) (1994-1999) <sup>2</sup> | 10,5 millions de dollars (1994-1999) <sup>2</sup> |

**Notes :** <sup>1</sup> Documentation sur le mécanisme, entrevues avec des représentants du programme.

<sup>2</sup> Enquêtes sur les nouveaux mécanismes de régie du Bureau du vérificateur général.