

**Questions d'une importance
particulière – 1999**

Table des matières

	Page
Points saillants	4
Les années 90 : des progrès évidents mais le dossier n'est pas encore clos	7
Introduction	7
Une décennie de changements profonds	7
La modernisation de l'administration publique	9
Le processus budgétaire : meilleur mais toujours insuffisant	10
Il est grand temps d'avoir une perspective à long terme	10
Dans un contexte d'excédents, des objectifs inconditionnels à court terme fondés sur des prévisions pessimistes peuvent avoir des conséquences néfastes	12
Un cadre financier pluriannuel peut encourager la discipline financière et la prise de saines décisions en matière de dépenses	14
Sans une information de meilleure qualité sur les résultats des programmes gouvernementaux, les Canadiens ne peuvent savoir ce qu'ils obtiennent en contrepartie des impôts et des taxes qu'ils payent	16
L'amélioration du rendement passe par l'amélioration de l'information sur les coûts	18
Les nouveaux mécanismes de régie exigent de nouveaux mécanismes redditionnels	20
La revitalisation de la fonction publique est essentielle au succès de toutes les autres réformes de la fonction publique	22
Conclusion	24
Pièces	
1 Ratio des personnes jeunes et des personnes âgées à la population d'âge actif	12
2 Solde budgétaire : les prévisions comparées aux chiffres réels	13
3 Dates marquantes de l'engagement du fédéral en matière de communication de l'information sur le rendement	17
Annexe du chapitre : Questions récentes et questions qui posent toujours problème	
La gestion en vue du développement durable : des progrès ont été réalisés mais des lacunes demeurent	26
La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique : avons-nous appris des erreurs passées?	26
Les frais d'utilisation : plus que des recettes du gouvernement	27
Les programmes de subventions et de contributions : la gestion est toujours lacunaire	27
La surveillance de la santé nationale : le manque de collaboration nuit à l'efficacité	28
Le bogue du millénaire : il faut demeurer vigilant	28
Possibilités d'économies	29



Questions d'une importance particulière – 1999

Points saillants

Au terme des années 90, le moment est venu de faire le point sur la situation actuelle et de réfléchir sur les réalisations de la décennie et les défis qui nous attendent au cours de la prochaine. Dans ce chapitre, je discute des changements survenus dans l'administration publique fédérale, plus particulièrement du processus de planification budgétaire, des pratiques de communication de l'information sur le rendement, des systèmes de gestion financière, des nouveaux mécanismes de régie et du renouvellement de la fonction publique. Les années 90 ont vu des progrès dans tous ces domaines mais des lacunes demeurent :

- Le processus budgétaire est plus ouvert qu'il ne l'était, mais l'horizon prévisionnel de deux ans à cinq ans sur lequel repose le budget est beaucoup trop court pour que l'on puisse tenir compte des répercussions à plus long terme des choix financiers qui sont faits, particulièrement dans le contexte du vieillissement de la population et des pressions financières que cela suppose. De plus, l'élimination en 1998 des plafonds de dépenses préétablis fait qu'il n'existe plus de mécanismes pour garantir l'examen continu des programmes.
- Il y a près de cinq ans, le gouvernement a pris l'engagement d'axer sa gestion et ses rapports sur les résultats. Même si, maintenant, ils énoncent de façon plus claire les objectifs des programmes et contiennent des mesures de rendement, les rapports des ministères continuent d'être surtout orientés vers les activités et les produits et la gestion n'est pas suffisamment axée sur les résultats.
- Les méthodes et les systèmes comptables utilisés actuellement au gouvernement ne fournissent pas d'information fiable et actuelle sur les coûts des activités ou des extrants. La Stratégie d'information financière est une initiative que le gouvernement met en oeuvre actuellement pour combler cette lacune. Cependant, la mise en oeuvre accuse des retards. Le gouvernement doit mettre les bouchées doubles s'il veut respecter son échéance.
- La prestation des services publics se fait de plus en plus par l'entremise de mécanismes autres que les ministères, souvent au moyen de partenariats avec d'autres administrations ou avec le secteur privé. Comme aucun ministre n'est alors entièrement responsable des résultats, ces mécanismes doivent prévoir de nouvelles façons de tenir le gouvernement responsable. Sans mécanismes redditionnels appropriés, ces partenariats peuvent nuire à la capacité du Parlement d'examiner minutieusement les activités du gouvernement et de l'en tenir responsable.

- Les efforts déployés par le gouvernement pour revitaliser la fonction publique se sont intensifiés récemment, mais la tâche est énorme et loin d'être terminée. Les années de réduction des effectifs et de restructuration ont créé des lacunes qui existent toujours. Les pratiques liées à la gestion des ressources humaines doivent être modernisées. En outre, une main-d'oeuvre vieillissante laisse présager d'immenses besoins en personnel au cours des années à venir. La réforme et le renouvellement de la fonction publique pourraient fort bien être le plus gros défi du gouvernement.

Les années 90 ont représenté une période de transition dans l'administration fédérale. Au moment où nous entamons une nouvelle décennie, nous devons viser à consolider nos réalisations et à continuer à aller de l'avant. En nous appuyant sur les réalisations de la dernière décennie, nous pouvons léguer à la postérité un Canada plus solide, comme nos ancêtres l'ont fait pour nous.

Vision

Nous sommes engagés à promouvoir, dans l'exécution du mandat que nous a confié le Parlement, une administration gouvernementale responsable, honnête et productive qui reflète un engagement envers le développement durable et, de ce fait, à produire des résultats positifs pour tous les Canadiens.

Mission

Le Bureau du vérificateur général effectue, en toute indépendance, des missions de vérification et des examens qui fournissent information, assurance et avis objectifs au Parlement. Le vérificateur général vise ainsi à améliorer le contrôle parlementaire sur les deniers publics et à encourager l'emploi des meilleures méthodes de gestion dans l'administration publique.

Élaboration de la mission

Dans l'accomplissement de notre mission, nous voulons produire des résultats positifs en favorisant :

- ◆ *un compte rendu juste et honnête de l'intendance du gouvernement à l'égard des ressources financières et autres;*
- ◆ *l'efficacité et la productivité au sein de la fonction publique;*
- ◆ *la rentabilité des activités du gouvernement;*
- ◆ *la perception des recettes dues à l'État.*

Par notre travail, nous voulons aussi :

- ◆ *fournir une assurance objective à l'égard des questions jugées satisfaisantes ou insatisfaisantes;*
- ◆ *assurer la conformité aux autorisations;*
- ◆ *prévenir la fraude et la malhonnêteté.*

Les années 90 : des progrès évidents mais le dossier n'est pas encore clos



« Chaque progrès donne un nouvel espoir, suspendu à la solution d'une nouvelle difficulté. Le dossier n'est jamais clos. »

– Claude Lévi-Strauss,
Le cru et le cuit

Introduction

Au milieu des années 90, je me demandais, dans ce même chapitre, comment la décennie resterait dans les mémoires. Je réfléchissais à la question de savoir si c'était « l'incertitude » ou la « transformation » qui décrirait le mieux le Canada des années 90, selon les réponses que l'on donnerait, au cours du reste de la décennie, aux préoccupations de l'époque : les différends constitutionnels, les difficultés financières, les bouleversements technologiques, la mondialisation.

Somme toute, « la transformation » remplacera probablement « l'incertitude » dans les livres d'histoire comme slogan des années 90.

Si je jette un regard en arrière en cette fin de 1999, je pense qu'il est juste de dire que nous avons accompli des progrès évidents à ces égards. Cela ne signifie pas pour autant que nous n'avons plus de préoccupations. La partie n'est pas encore gagnée. Je crois, somme toute, que « la

transformation » remplacera probablement « l'incertitude » dans les livres d'histoire comme slogan des années 90.

Dans la section qui suit, je mets l'accent sur les changements survenus dans l'administration publique fédérale qui, à mon avis, a connu une décennie déterminante.

Une décennie de changements profonds

L'administration publique fédérale a subi des changements profonds dans les années 90. Nous avons débuté cette période avec d'énormes déficits budgétaires et la crainte répandue que le Canada courait à la crise financière.

Maintenant que la décennie tire à sa fin, le budget affiche un excédent et on est à débattre de la façon de répartir le dividende financier. L'effectif de l'administration fédérale, d'environ 220 000 personnes (compte non tenu du personnel des sociétés d'État et des militaires), est environ 20 p. 100 plus petit qu'il ne l'était au début de la décennie. En décembre 1990, le gouvernement a publié le *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux*, qui prévoyait une réduction des règles prescrites au niveau central, l'augmentation de la marge de manoeuvre dont jouissent les gestionnaires pour gérer leurs ministères, et des pouvoirs accrus pour les employés directement en contact avec le public. Aujourd'hui, ces plans sont devenus en grande partie une réalité, bien que le parcours amorcé il y a dix ans soit loin d'être achevé.

Des changements semblables sont survenus au cours des années 90 dans de nombreuses autres administrations, tant au Canada qu'à l'étranger, reflétant l'influence de diverses forces. Parmi celles-ci, on remarque une augmentation des pressions exercées sur les gouvernements pour qu'ils deviennent plus efficaces, et de nouvelles possibilités — créées par la révolution de l'information — de revoir le mode de fonctionnement des gouvernements.

Un public mieux informé et plus exigeant est l'une des pressions qui s'exercent sur un gouvernement pour qu'il soit efficace. Cette pression est en partie le résultat des communications plus rapides que permet l'informatisation à l'échelle mondiale. Elle vient aussi de la faible croissance économique et de l'augmentation des taxes et des impôts qui, depuis le milieu des années 70, ont grevé le budget des ménages. Les familles qui ont été obligées de se serrer la ceinture pour joindre les deux bouts sont davantage enclines à surveiller de près la façon dont leur gouvernement dépense et à insister pour obtenir de meilleurs services publics en contrepartie de l'argent dépensé.

L'amélioration du rendement est devenue un besoin pressant pour les gouvernements en cette fin du XX^e siècle.

L'énorme dette publique accumulée au cours des deux dernières décennies s'ajoute aux pressions exercées sur le gouvernement pour qu'il devienne plus efficace. Puisqu'une large proportion des recettes publiques doit être consacrée au service de la dette, les sommes affectées à la prestation des services doivent faire bien davantage pour maintenir le niveau de qualité sans qu'il ne soit nécessaire d'augmenter les taxes et les impôts.

L'amélioration du rendement est donc devenue un besoin pressant pour les gouvernements en cette fin du XX^e siècle.

Parallèlement, les technologies de l'information offrent aux gouvernements de nouvelles possibilités pour répondre à ce besoin. L'avancement de l'informatique et des communications facilite la diffusion de l'information et la consultation des citoyens, ce qui amène le gouvernement à être plus ouvert et à consulter davantage. Ces technologies réduisent le coût des opérations avec les parties extérieures, de la coordination des activités entre régions éloignées et de la surveillance du rendement, favorisant ainsi de nouveaux modes de prestation des services par rapport aux moyens traditionnels. Les technologies exigent un effectif hautement spécialisé qui puisse s'adapter, ainsi que des pratiques de gestion des ressources humaines nouvelles et novatrices afin d'obtenir un rendement optimal.

La modernisation de l'administration publique

Ces progrès se produisent dans la plupart des pays industrialisés et contribuent à un changement fondamental dans la façon dont nous considérons le gouvernement, ce qu'il fait et comment il le fait. Le modèle bureaucratique traditionnel de gestion publique — centralisée, opaque, hiérarchique — est de plus en plus considéré comme inadapté à notre époque. Bien qu'une solution de rechange précise au modèle traditionnel soit toujours à inventer, les principales caractéristiques du nouveau mode de gestion dans l'administration publique sont :

- un processus budgétaire plus prospectif et transparent;
- une approche de la gestion axée sur les résultats et décentralisée;
- un plus grand recours à l'impartition et à des partenariats avec d'autres organisations pour assurer la prestation des services;
- un effectif plus souple et davantage motivé par des incitatifs.

Où en est l'administration publique fédérale dans cette révolution mondiale de la régie du secteur public? Quels changements doit-on apporter pour la préparer au siècle prochain?

Voilà les questions auxquelles je tente de répondre dans ce chapitre, où je me penche tout particulièrement sur la modernisation du processus budgétaire, l'amélioration de l'information axée sur les résultats, les nouveaux mécanismes redditionnels et la revitalisation de la fonction publique. Je traite aussi, en annexe au chapitre, d'autres questions qui ne sont pas directement liées au thème de la modernisation de l'administration publique mais que je considère importantes.

Le processus budgétaire : meilleur mais toujours insuffisant

La façon dont le gouvernement prépare le budget a évolué énormément au cours des années 90. Les audiences prébudgétaires tenues à l'automne par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes ont été le principal moteur de ce changement. Dans mon rapport de 1993, j'ai réclamé la tenue de telles audiences et je suis heureux de constater qu'elles font maintenant partie intégrante du processus budgétaire. À mon avis, elles représentent l'une des plus importantes réformes du processus budgétaire depuis des décennies.

Les audiences constituent une excellente occasion de mettre l'accent sur les questions budgétaires et d'amener le public à participer aux décisions prises à ce sujet. Ces audiences jouissent d'une vaste publicité et, de ce fait, aident à améliorer la compréhension du public à l'égard des restrictions financières et des compromis auxquels le gouvernement est confronté lorsqu'il établit la politique budgétaire. Elles permettent au gouvernement de tester les propositions qu'il envisage et de connaître les positions du public et du Parlement sur celles-ci avant de les inclure officiellement dans le budget. Elles peuvent aussi aider à mobiliser l'appui du public pour apporter des changements, en faisant participer les Canadiens en général aux décisions. Les audiences, ainsi que les documents d'information communiqués par le ministère des Finances, ont donné lieu à un processus de consultation beaucoup plus ouvert et transparent, conformément aux meilleures pratiques constatées dans les autres administrations.

À d'autres égards, cependant, le processus budgétaire fédéral demeure en retard par rapport aux pratiques modernes d'ailleurs. Plus particulièrement, il n'est toujours pas suffisamment prospectif, les objectifs d'excédents offrent une marge de manoeuvre limitée et, maintenant que l'Examen des programmes est terminé et que les pressions financières sont chose du passé, il n'y a plus de mécanisme en place pour encourager l'examen continu des programmes.

Il est grand temps d'avoir une perspective à long terme

J'invite depuis longtemps le gouvernement à fournir des projections financières à long terme dans le cadre du processus budgétaire. Je demeure convaincu que de telles projections sont nécessaires pour contrebalancer la tendance naturelle, chez la classe politique, à mettre l'accent sur le court terme.

Au cours des dernières années, le gouvernement a fourni des projections de seulement deux ans. Dans sa mise à jour financière de l'automne, rendue publique plus tôt ce mois-ci, le ministre des Finances a présenté pour la première fois des prévisions quinquennales des recettes et dépenses du gouvernement, fondées sur la moyenne des prévisions du secteur privé. Bien que le fait d'étendre les perspectives financières à cinq ans soit un pas important dans la bonne voie, il est, à mon avis, toujours insuffisant pour

Les projections financières à long terme sont nécessaires pour contrebalancer la tendance naturelle, chez la classe politique, à mettre l'accent sur le court terme.

permettre un débat pleinement éclairé sur les choix budgétaires auxquels nous sommes confrontés et les répercussions de chacun d'entre eux. Pour cela, il nous faut aussi de l'information sur les perspectives financières à long terme du Canada.

De plus en plus de pays fournissent des cadres budgétaires à long terme qui permettent aux législatures et au public de faire des choix éclairés au sujet de

l'avenir. Comme les projections à long terme sont nécessairement spéculatives, elles ne devraient pas engager le gouvernement à obtenir précisément les résultats projetés. Au Royaume-Uni, par exemple, les projections financières à long terme constituent une obligation aux termes du Code de stabilité financière adopté l'an dernier. Elles sont clairement étiquetées comme étant des « illustrations ». En Nouvelle-Zélande, où la Loi sur la responsabilité financière oblige également le gouvernement à préparer des projections à long terme, le Ministre précise que celles-ci « ne constituent pas des prévisions financières ». Elles montrent plutôt quelle pourrait être la situation financière du gouvernement selon diverses hypothèses. La valeur de telles projections réside dans le fait qu'elles précisent davantage, tant pour le Parlement que pour le public, les conséquences à long terme de la politique budgétaire et donnent des signes avant-coureurs des tendances financières négatives et des dépenses qui se profilent.

Dans un rapport déposé en octobre 1998, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a souscrit à la nécessité de communiquer de l'information financière à long terme. Dans sa réponse au Comité, le ministère des Finances a soutenu que des projections à long terme mineraient « l'importance et l'urgence des problèmes immédiats ». Cependant, le Ministère n'a pas refusé catégoriquement de fournir de telles projections à l'avenir, lorsque le gouvernement aura enregistré plus d'excédents annuels et que la classe politique ne mettra plus l'accent sur les objectifs à court terme. Je pense que le Ministère est dans l'erreur. À mon avis, l'argument voulant que des projections financières à long terme minent

l'importance des problèmes immédiats n'est pas convaincant. Seule une perspective à long terme peut nous permettre de comprendre parfaitement l'urgence de la situation financière actuelle.

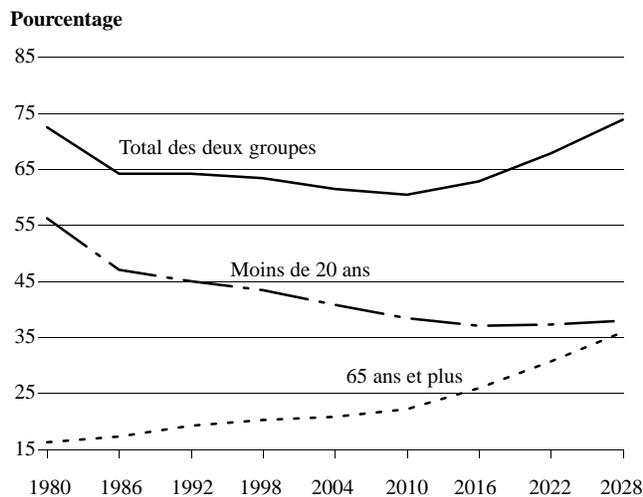
Cela est tout particulièrement vrai aujourd'hui, étant donné les tendances démographiques prévues et leurs conséquences sur les finances publiques. Le ratio des personnes jeunes et des personnes âgées à la population d'âge actif au Canada a atteint un creux historique (voir la pièce 1). Ce ratio favorable commencera à s'inverser dans environ dix ans, au moment où la génération issue de l'explosion démographique atteindra l'âge normal de la retraite. Dans trois décennies, la proportion de personnes âgées dans la population aura doublé, ce qui exercera des pressions sans précédent sur les régimes de soins de santé et de sécurité sociale. Les décisions que nous

prenons aujourd'hui définiront les choix qui s'offriront aux Canadiens non seulement cette année et la prochaine, mais dans les décennies qui suivront. Devrions-nous laisser cet héritage au hasard?

Le Canada a éliminé son déficit beaucoup plus vite que quiconque ne l'aurait prédit il y a quelques années. Les perspectives à court terme demeurent favorables. Cela nous donne une marge de manoeuvre pour mettre en place les structures qui nous permettront de résister aux pressions démographiques qui se profilent. Pour y parvenir, nous avons besoin d'information sur les effets négatifs de ces pressions. Et manifestement, cette information doit être établie selon une perspective qui dépasse de beaucoup l'horizon budgétaire actuel de deux ans à cinq ans du gouvernement.

Pièce 1

Ratio des personnes jeunes et des personnes âgées à la population d'âge actif



Source : Statistique Canada, Matrice 6367

Dans un contexte d'excédents, des objectifs inconditionnels à court terme fondés sur des prévisions pessimistes peuvent avoir des conséquences néfastes

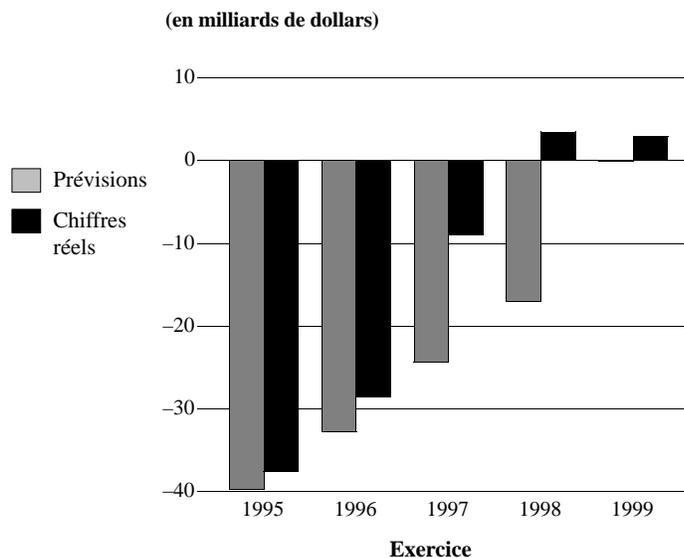
Le plan, ou le cadre financier, est un élément essentiel de tout budget moderne. Il reflète la réponse du gouvernement aux conditions économiques actuelles et son approche stratégique pour assurer la stabilité et la santé des finances publiques. Jusqu'à tout récemment, la stratégie financière du gouvernement visait exclusivement la réduction du déficit. Avec l'élimination du déficit il y a deux ans, le gouvernement a maintenant pour

objectif de présenter chaque année un budget équilibré ou un budget prévoyant un léger excédent.

Selon le processus de planification actuel, le gouvernement établit des objectifs précis concernant le solde budgétaire pour les deux exercices qui suivent le budget. Le gouvernement s'engage inconditionnellement à atteindre ces objectifs. Dans le langage imagé du ministre des Finances, ces objectifs doivent être atteints « contre vents et marées ». Pour être certain qu'ils le soient, il établit des objectifs selon des hypothèses économiques « prudentes », c'est-à-dire en supposant que les taux d'intérêt seront supérieurs et que la croissance économique sera inférieure aux prévisions qui font consensus dans le secteur privé. Il ajoute également une « réserve pour éventualités » de trois milliards de dollars comme coussin supplémentaire en cas d'événements imprévus.

Pièce 2

Solde budgétaire : les prévisions comparées aux chiffres réels



Comme le montre la pièce 2, au cours des cinq dernières années, le gouvernement a dépassé chacun des objectifs qu'il s'était fixés. Au cours des premières années de cette approche « prudente » à l'égard de la planification budgétaire, au moment où le budget affichait encore un déficit, dépasser l'objectif voulait dire se rapprocher d'un budget équilibré plus vite que prévu. Cette approche s'est révélée utile, car elle a permis au gouvernement de montrer son sérieux en matière budgétaire et de donner aux marchés l'assurance que les finances du gouvernement étaient enfin maîtrisées. Puisque le budget affiche maintenant un excédent, cette approche a des conséquences qui sont moins positives.

Tout d'abord, elle incite le gouvernement à dépenser davantage. Avec des prévisions budgétaires fondées sur des hypothèses pessimistes, il est probable que l'excédent budgétaire réel dépassera les projections. Au moment où cela devient évident, vers la fin de l'exercice, il est généralement trop tard pour influencer sur les résultats en réduisant les impôts et les taxes, ce qui fait que l'augmentation des dépenses devient le moyen le plus efficace d'éliminer un excédent « excessif ». Chacun des deux derniers budgets contenait de nouvelles dépenses importantes qui ont été imputées à l'exercice où le budget a été déposé. Par conséquent, les dépenses comptabilisées au cours de chacun de ces deux exercices étaient beaucoup plus élevées que les dépenses

prévues. En février 1997, les dépenses de programme de l'exercice 1997–1998 devaient s'établir à 105,8 milliards de dollars, mais les dépenses réelles comptabilisées pour cet exercice se sont élevées à 108,8 milliards de dollars. En février 1998, le gouvernement prévoyait des dépenses de programme de 104,5 milliards de dollars pour l'exercice 1998–1999. Les dépenses réelles ont totalisé 111,4 milliards de dollars, soit près de sept pour cent de plus.

L'enjeu va bien au-delà du fait que le gouvernement ait dépensé davantage qu'il n'avait prévu de dépenser. La façon dont il l'a fait compte également. La ruée à l'étape de la préparation du budget pour trouver de nouvelles façons de dépenser de l'argent avant la fin de l'exercice n'est pas un processus qui permet d'assurer le souci de l'efficacité, de l'efficacités et de l'économie dans l'utilisation des fonds publics. De fait, cela diffère très peu des dépenses de fin d'exercice effectuées par les ministères qui disposent de fonds excédentaires, sauf qu'il s'agit non plus de millions, mais de milliards de dollars qui proviennent de la poche des contribuables.

L'approche actuelle à l'égard de la planification budgétaire conduit aussi à un biais procyclique, qui a pour effet de stimuler l'économie lorsque celle-ci est forte et de la ralentir lorsqu'elle est faible. Les excédents budgétaires seront généralement plus importants que prévu si la croissance économique est plus importante que prévu, et seront par ailleurs plus petits que prévu si la croissance est relativement faible. La politique voulant que l'on se fixe un objectif précis pour l'excédent, que l'on doit atteindre quoiqu'il advienne, exigera par conséquent une augmentation des dépenses quand l'économie va mieux que prévu et une réduction des dépenses quand l'économie va moins bien. En résumé, elle aura pour effet de stimuler une économie déjà forte et de ralentir une économie faible, et de perturber ainsi les fluctuations normales du cycle économique.

L'approche actuelle en matière de planification financière a été adoptée à une époque où les déficits étaient énormes et où le scepticisme était répandu au sujet de la capacité du gouvernement de les maîtriser, ce qui était l'héritage d'une série de prévisions trop optimistes. Dans les circonstances, l'établissement d'objectifs inconditionnels à court terme s'est révélé une stratégie gagnante. Maintenant que les conditions qui ont donné lieu à cette stratégie sont chose du passé, la stratégie doit être repensée.

Un cadre financier pluriannuel peut encourager la discipline financière et la prise de saines décisions en matière de dépenses

Deux initiatives lancées par le gouvernement au début de son mandat ont facilité l'élimination du déficit. La première, l'Examen des programmes,

s'est traduite par une révision complète des programmes existants pour déterminer s'ils étaient toujours nécessaires et s'ils pouvaient être mieux gérés. La deuxième initiative a consisté en l'établissement d'un nouveau système de gestion des dépenses, qui a permis le plafonnement des dépenses

**La nécessité d'examiner
continuellement les activités
gouvernementales demeure.**

publiques et dans le cadre duquel tous les nouveaux projets devaient être financés avec des fonds réaffectés de programmes existants. L'Examen des programmes a pris fin en 1995 et le plafonnement des dépenses a été levé implicitement en 1998, avec l'élimination du déficit.

Cependant, la nécessité d'examiner continuellement les activités gouvernementales demeure, car il faut toujours

veiller à ce que ces activités répondent à une fin publique utile et à ce qu'elles demeurent efficaces, efficaces et abordables.

Un cadre financier pluriannuel peut servir d'incitatif à un tel examen continu. Dans un tel cadre, le gouvernement établirait des plafonds de dépenses conformes à la situation financière qu'il souhaite à l'avenir. Des plafonds de dépenses sont essentiels à une bonne gestion et à une discipline financière dans le secteur public. Ils jouent le rôle du budget des ménages dans les décisions en matière de dépenses des familles : ils forcent les décideurs à tenir compte du coût de leurs décisions et les obligent à choisir soigneusement parmi les dépenses possibles.

Les demandes qui peuvent être faites au gouvernement ou les services que celui-ci peut choisir d'offrir sont illimités. En l'absence de restrictions budgétaires, la tentation d'en faire trop est naturelle. Quand on peut financer

**Même lorsque la situation financière
est bonne — surtout quand elle est
bonne — il est important d'établir des
limites aux dépenses que nous
pouvons effectuer et de les respecter.**

de nouveaux programmes sans réduire les ressources des programmes existants, pourquoi engager des coûts et se casser la tête pour analyser avec soin de nouvelles propositions, ou risquer de s'aliéner des appuis politiques en s'y opposant? Les ministres et les gestionnaires du gouvernement sont peu incités à réduire leurs propres dépenses, ou à s'opposer à celles des autres quand elles ne nuisent pas à leurs programmes préférés. Établir des plafonds explicites de dépenses modifie cette dynamique, en rappelant aux décideurs le fait que chaque programme

est en concurrence avec tous les autres pour l'obtention de ressources. Cela favorise l'examen plus minutieux des nouvelles initiatives et la comparaison de leur bien-fondé avec celui d'autres initiatives qui devraient être sacrifiées pour les mettre en place.

Les finances du Canada se sont améliorées considérablement au cours des dernières années. Le défi est désormais de maintenir la discipline financière

qui a permis ces améliorations. Même lorsque la situation financière est bonne — surtout quand elle est bonne — il est important d'établir des limites aux dépenses que nous pouvons effectuer et de les respecter. Comme nous l'avons appris au début des années 90, si nous ne nous fixons pas de limites nous-mêmes, les marchés financiers le feront pour nous. Le but véritable d'un bon processus budgétaire est de nous empêcher de retomber dans cette situation.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix (chapitre 6 du Rapport de 1998); Information destinée au Parlement – Les déficits et la dette : pour comprendre les choix (chapitre 9 du Rapport de 1995); Information destinée au Parlement – Pour comprendre les déficits et la dette (chapitre 5 du Rapport de 1993).

Sans une information de meilleure qualité sur les résultats des programmes gouvernementaux, les Canadiens ne peuvent savoir ce qu'ils obtiennent en contrepartie des impôts et des taxes qu'ils payent

Dans mon premier rapport en tant que vérificateur général il y a huit ans, j'ai insisté sur la nécessité pour les gestionnaires et les ministères de rendre compte des résultats obtenus, « de ce qu'ils ont réussi à faire — ou n'ont pu faire — avec l'argent des contribuables ». L'information sur les résultats est nécessaire d'abord et avant tout parce qu'elle est la raison d'être des organisations, qui est évidemment d'obtenir des résultats souhaitables et non pas seulement d'utiliser des ressources. Elle est également nécessaire pour des raisons d'ordre pratique, plus particulièrement pour :

- gérer les programmes et les services de façon plus efficiente et plus efficace. Il est impossible d'améliorer son travail sans connaître les résultats qu'il produit;
- favoriser une meilleure affectation des ressources publiques. Pour prendre des décisions intelligentes sur le financement des programmes, il faut posséder de l'information sur les résultats obtenus ou non obtenus grâce à ces programmes;
- améliorer la reddition de comptes à l'égard des fonds publics. La délégation du pouvoir d'utiliser les fonds publics fait qu'il devient d'autant plus nécessaire d'exiger des rapports plus précis sur les objectifs atteints et les résultats obtenus afin de préserver le contrôle démocratique et la reddition de comptes à l'égard de l'utilisation de l'argent des contribuables.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a lancé plusieurs initiatives importantes dans le domaine de la communication de l'information sur le rendement, comme le montre la pièce 3. Ces initiatives ont certainement donné des résultats positifs. L'information communiquée au Parlement est maintenant plus complète et plus accessible; les descriptions

des missions, des structures et des activités des ministères se sont améliorées et l'établissement des attentes et la communication du rendement ont progressé.

Pourtant, comme le reconnaît le gouvernement, il reste encore beaucoup à faire. Souvent, les objectifs mentionnés dans les plans des ministères sont vagues. Les résultats précis attendus ne sont ni clairement énoncés ni mesurables, et ils tendent à mettre l'accent sur les extrants (ce qui est produit), plutôt que sur les conséquences (les résultats). Les rapports sont encore axés principalement sur les activités et les produits.

Dès le départ, on a admis qu'il serait difficile de mettre en oeuvre la gestion axée sur les résultats et la reddition de comptes à leur égard.

Certes, il n'est pas facile d'établir des attentes de rendement significatives, de mesurer les réalisations de façon fiable et d'en rendre compte fidèlement. Les liens de cause à effet entre les extrants des programmes et les conséquences sociétales sont rarement clairs ou précis. Nos attentes doivent donc être réalistes à ce chapitre.

Cela dit, cependant, je suis convaincu que le fait de mettre l'accent sur les résultats constitue la bonne approche. D'autres administrations qui ont pavé la voie pour nous — l'Australie, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, les pays nordiques — admettent qu'elle n'est pas sans difficultés, mais je n'en connais aucune qui voudrait revenir en arrière. Les organismes indépendants de normalisation au Canada en conviennent également. La CCAF-FCVI Inc., l'Institut Canadien des Comptables Agréés, le Conseil canadien des vérificateurs législatifs — chacun de ces organismes a parrainé récemment d'importants programmes de recherche et de développement visant à encourager la communication de l'information sur le rendement dans le secteur public. Ces initiatives reflètent un consensus accru parmi les praticiens au sujet de l'importance de communiquer de

Pièce 3

Dates marquantes de l'engagement fédéral en matière de communication de l'information sur le rendement

Février 1995. Le gouvernement annonce un nouveau système de gestion des dépenses, attestant de son engagement envers « la mesure du rendement et la gestion ».

Novembre 1995. Dans son rapport annuel, intitulé *Pour une fonction d'examen plus efficace*, le Président du Conseil du Trésor réaffirme l'engagement du gouvernement envers la gestion axée sur les résultats et établit la stratégie pour y parvenir.

Avril 1997. La Chambre des communes approuve une motion visant à séparer la partie III du *Budget des dépenses* annuel en deux documents, le *Rapport sur les plans et les priorités*, déposé au printemps, et le *Rapport sur le rendement*, déposé à l'automne. Le *Rapport sur les plans et les priorités* doit établir les attentes en matière de rendement et le *Rapport sur le rendement* doit montrer dans quelle mesure les attentes se sont concrétisées. La première série complète de rapports sur le rendement a été déposée en novembre 1997 et celle des rapports sur les plans et les priorités a été déposée en mars 1998.

l'information axée sur les résultats pour assurer un rendement et une reddition de comptes efficaces dans le secteur public.

Néanmoins, les progrès dans ce domaine demeureront probablement lents jusqu'à ce que des incitatifs appropriés à la communication de l'information sur les résultats et le rendement aient été mis en place. Il serait important

Les progrès dans ce domaine demeureront probablement lents jusqu'à ce que des incitatifs appropriés à la communication de l'information sur les résultats et le rendement aient été mis en place.

que le gouvernement tente en premier lieu de trouver des façons de mieux utiliser l'information sur le rendement dans ses décisions relatives à la planification et à l'affectation des ressources pour les programmes. Les parlementaires peuvent aussi faire leur part en examinant de plus près les rapports ministériels sur le rendement et en les utilisant davantage pour examiner en profondeur les activités du gouvernement. Il faut également encourager les gestionnaires des ministères à mieux intégrer l'information sur le rendement dans leurs décisions de planification. Pour y parvenir, il faut un appui vigoureux

des cadres supérieurs pour susciter l'adoption d'une culture axée davantage sur les résultats que seulement sur les intrants et les extrants. Sans cet appui, les progrès seront très lents. Avec cet appui, il sera possible de moderniser la gestion publique.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : L'examen par les comités parlementaires des nouveaux documents du Budget des dépenses, 1998; La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses (chapitre 5 du Rapport de 1997); Vers une gestion axée sur les résultats (chapitre 11 du Rapport de 1997); Les sociétés d'État – Appliquer la mesure du rendement (chapitre 22 du Rapport de 1997); Sociétés d'État : s'acquitter des responsabilités en matière d'intendance (chapitre 10 du Rapport de 1995); Les sociétés d'État – L'obligation de rendre compte du rendement (chapitre 4 du Rapport de 1993).

L'amélioration du rendement passe par l'amélioration de l'information sur les coûts

À l'heure actuelle, l'amélioration de l'information sur le rendement et la gestion axée sur les résultats sont également limitées par la piètre qualité de l'information sur les coûts des activités gouvernementales. Un système efficace axé sur le rendement exige de l'information financière exacte et actuelle. Pour évaluer le rendement, il faut pouvoir relier les résultats aux coûts. Il ne suffit pas de savoir seulement ce qui est produit, il faut en

connaître également le coût. Les méthodes et les systèmes comptables utilisés actuellement par le gouvernement ne fournissent pas d'information fiable et actuelle au sujet du coût des activités ou des extrants.

La Stratégie d'information financière (SIF) mise en oeuvre actuellement vise à combler cette lacune. Entre autres choses, la SIF remplacera la méthode actuelle de comptabilité de caisse modifiée, qui est archaïque, par une méthode de comptabilité d'exercice intégrale, semblable à celle qui est

Les méthodes et les systèmes comptables utilisés actuellement par le gouvernement ne fournissent pas d'information fiable et actuelle au sujet du coût des activités ou des extrants.

utilisée dans le secteur privé. Cela veut dire que les coûts des immobilisations seront constatés au fil du temps, au fur et à mesure que les actifs seront utilisés, au lieu d'être imputés intégralement à l'exercice où elles sont acquises. En associant adéquatement les coûts aux activités qu'ils servent à financer, la comptabilité d'exercice nous fournira de l'information de meilleure qualité sur les véritables coûts des programmes publics.

Lancée pour la première fois en 1989, la SIF a été rétablie comme priorité gouvernementale en 1995. La date de mise en oeuvre de la SIF dans l'ensemble de l'administration fédérale est fixée à avril 2001. Grâce à la SIF, la gestion dans l'administration fédérale sera conforme aux pratiques modernes du secteur privé et d'autres administrations, pour ne nommer que l'Alberta, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

Le gouvernement devra accélérer la mise en oeuvre s'il veut respecter la date cible fixée. Comme je l'indique dans le chapitre 21 de ce rapport, la SIF est encore loin d'être achevée. Au moment de notre vérification, la plupart des ministères n'avaient pas les outils nécessaires pour la mettre en oeuvre. De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor devait améliorer considérablement sa gestion et l'appui qu'il accorde aux ministères. À mon avis, il faut donner à la SIF l'impulsion suscitée dans l'ensemble de l'administration fédérale pour résoudre le problème du passage à l'an 2000. Il faut, en particulier, que de nouveaux systèmes financiers et de nouvelles règles comptables soient mis en place d'ici deux ans pour que l'échéance fixée puisse être respectée. Il faut aussi encourager les fonctionnaires, dans l'ensemble de l'administration fédérale, à utiliser l'information financière (actuelle et semblable à celle qu'utilise le secteur privé) que la SIF fournira pour assurer la gestion quotidienne et la reddition de comptes.

Le gouvernement ne peut se permettre de laisser traîner ce projet, étant donné les retards précédents. La production de rapports significatifs sur le rendement, l'évaluation de programmes, la gestion des stocks et des biens,

les décisions sur la façon de financer et d'exécuter des programmes, la détermination des frais de services à exiger lorsque la politique de l'utilisateur-payeur est appliquée — toutes ces activités exigent de l'information que le gouvernement n'a pas actuellement et que la SIF, si elle est mise en oeuvre adéquatement, peut lui procurer.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La Stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères (chapitre 21 du Rapport de 1999); La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État (chapitre 18 du Rapport de 1998); La gestion financière – L'élaboration d'un modèle de la capacité (chapitre 2 du Rapport de 1997); La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux (chapitre 3 du Rapport de 1997).

Les nouveaux mécanismes de régie exigent de nouveaux mécanismes redditionnels

Dans le chapitre 23 de ce rapport, je discute des résultats d'une vérification de portée gouvernementale de la reddition de comptes à l'égard des nouveaux types de mécanismes de régie qui associent des organisations de l'extérieur de l'administration fédérale pour atteindre des objectifs fédéraux. Les Ententes sur le développement du marché du travail avec les provinces, la Fondation canadienne pour l'innovation, la Prestation nationale pour enfants, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent sont des

exemples de ces nouveaux mécanismes. Ceux-ci sont de plus en plus utilisés et ils augurent bien pour une prestation plus efficace et plus efficiente des programmes et des services fédéraux.

Cependant, je crains que le gouvernement n'ait pas considéré suffisamment leurs répercussions sur la reddition de comptes et la régie. De par leur nature, ces mécanismes mettent en question les relations redditionnelles classiques où les ministres rendent compte

de leurs politiques et programmes au Parlement et, par l'entremise du Parlement, aux citoyens en général. Étant donné que des tiers sont parties prenantes à ces mécanismes, les ministres ne sont jamais entièrement responsables d'eux. Dans certains cas, on a intentionnellement établi des mécanismes de façon totalement indépendante des ministres, bien qu'ils puissent dépendre des fonds et des pouvoirs fédéraux. Sans reddition de

Sans reddition de comptes et sans régie appropriées, ces mécanismes peuvent nuire à la capacité du Parlement d'examiner en profondeur l'utilisation des pouvoirs fédéraux.

comptes et sans régie appropriées, ces mécanismes peuvent nuire à la capacité du Parlement d'examiner en profondeur l'utilisation qui est faite des pouvoirs fédéraux et de protéger le droit des citoyens à une reddition de comptes de la part du gouvernement.

Notre vérification de portée gouvernementale a révélé des lacunes importantes dans les mécanismes redditionnels existants. Certains mécanismes ont été établis sans prévoir de dispositions pour permettre au Parlement d'étudier la façon dont ils fonctionnent et de tenir le gouvernement responsable de leur rendement. Ils ne permettent pas toujours la participation du public ni ne prévoient de recours des citoyens ou de recours lorsque les attentes du public ne sont pas satisfaites. En fait, il existe peu de moyens qui permettent au gouvernement de surveiller lui-même efficacement ces mécanismes. À l'heure actuelle, le gouvernement ne sait pas dans quelle mesure ces mécanismes sont utilisés ou si, comme instruments de la politique fédérale, ils donnent un bon rendement ou constituent un échec.

Des forces financières et technologiques incitent les gouvernements à utiliser des façons innovatrices d'assurer la prestation des programmes et des services. Il est donc probable que l'on ait de plus en plus recours à de nouveaux mécanismes de régie dans l'avenir. Ce faisant, il faudra prendre soin, cependant, de ne pas rejeter du même coup les principes fondamentaux de la démocratie parlementaire. Chaque fois que le gouvernement aura recours à de nouveaux mécanismes pour exécuter des programmes, il devra s'assurer qu'ils comportent plusieurs éléments essentiels : des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, une transparence suffisante et la protection de l'intérêt public. Le Parlement doit lui-même déterminer avec soin le cadre de régie que ces nouveaux mécanismes devraient adopter. Bien que le recours à de nouveaux modes de prestation des services publics soit peut-être inévitable, il ne faut pas qu'il se fasse aux dépens de la reddition de comptes envers le Parlement et le public.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral (chapitre 5 du Rapport de 1999); Développement des ressources humaines Canada – La reddition de comptes pour les programmes sociaux conjoints : Prestation nationale pour enfants et Aide à l'employabilité des personnes handicapées (chapitre 6 du Rapport de 1999); La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée (chapitre 23 du Rapport de 1999); Le Fonds canadien d'adaptation et de développement durable : un exemple de régie en partenariat (chapitre 24 du Rapport de 1999); L'évaluation

des nouveaux modes de prestation de services, document de discussion, juin 1998; La création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (chapitre 12 du Rapport de 1998); La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses (chapitre 5 du Rapport de 1997); Transports Canada – La commercialisation du système de navigation aérienne (chapitre 19 du Rapport de 1997).

La revitalisation de la fonction publique est essentielle au succès de toutes les autres réformes de la fonction publique

Une fonction publique très compétente et bien motivée est essentielle à une réforme réussie de la fonction publique. En définitive, ce sont les personnes qui doivent procéder aux réformes, assurer les services et fournir de la rétroaction en vue de l'amélioration du rendement. La modernisation de la fonction publique est donc vitale pour la modernisation du gouvernement. Cela pourrait bien être le plus gros défi du gouvernement.

La fonction publique aujourd'hui est une institution fondée sur la connaissance : la majorité de ses membres appartiennent aux catégories professionnelles ou à la catégorie de la gestion. À l'avenir, cette tendance sera probablement encore plus prononcée. Les systèmes et les pratiques liés aux ressources humaines, qui ont été conçus pour une autre époque, n'appuieront pas la fonction publique de l'avenir. Les « travailleurs de la connaissance » s'autodirigent généralement. Ils fonctionnent mieux dans un environnement d'incitatifs plutôt que dans un environnement de règles. Ils veulent participer davantage à la prise de décisions. Ils attachent de l'importance à des modalités de travail souples et à l'apprentissage continu. Les sociétés intelligentes fonctionnent déjà de la sorte. La fonction publique du Canada devra apprendre à les concurrencer, si elle veut attirer et retenir les travailleurs dont elle aura besoin à l'avenir.

La modernisation de la fonction publique est vitale pour la modernisation du gouvernement.

Parallèlement, la fonction publique est une institution qui vit des pressions considérables. Les réductions d'effectif et des années de restriction et de restructuration ont eu un effet perturbateur. Les compétences nécessaires à l'exécution des programmes font défaut dans de nombreux domaines. Selon des sondages récents, la charge de travail plus lourde et le peu de possibilités d'avancement professionnel sont les éléments qui préoccupent le plus les fonctionnaires fédéraux. En outre, les jeunes Canadiens ne considèrent plus la fonction publique comme une option de carrière attrayante.

Le gouvernement devra faire face à ces problèmes immédiats lorsqu'il établira un plan pour répondre aux besoins à long terme de la fonction publique.

Le renouvellement de l'effectif représente un enjeu à la fois immédiat et à long terme. Les fonctionnaires fédéraux sont plus âgés que la main-d'oeuvre canadienne dans son ensemble. Une grande proportion des fonctionnaires prendront probablement leur retraite au cours de la prochaine décennie. Plus de la moitié des cadres supérieurs seront admissibles à la retraite au cours des cinq prochaines années. La fonction publique devra remplacer ces employés au moment où la croissance de la population active sera généralement plus lente et où la demande de travailleurs spécialisés augmentera dans les autres secteurs de l'économie. Elle devra le faire tout en protégeant les valeurs fondamentales du secteur public, notamment l'intégrité, la neutralité politique, la diversité et le respect des règles établies.

Le gouvernement est conscient de ces problèmes et des défis qu'ils posent. Dernièrement, il s'est attaché davantage aux questions de ressources humaines et a progressé dans certains domaines, comme je l'ai indiqué en avril dernier dans un chapitre sur la gestion du personnel scientifique et technologique. De nouveaux programmes de recrutement et de perfectionnement, la reprise des négociations collectives, la Relève et un système universel de classification des postes font partie des principaux efforts déployés récemment par le gouvernement pour adapter ses pratiques de gestion des ressources humaines aux besoins actuels et prévus des

employés de la fonction publique. Une série d'autres projets moins visibles sont menés dans le même but, soit à l'échelle de la fonction publique, soit dans des ministères et des organismes précis. Mais la tâche est énorme et les progrès semblent désespérément lents.

Un échec de la réforme de la fonction publique menacerait toutes les autres réformes entreprises dans le secteur public.

Ils le demeureront probablement jusqu'à ce que le gouvernement réussisse à établir une vision de la fonction publique qui puisse assurer une cohérence et une direction à tous ces efforts. Comment définir le juste équilibre entre la direction centrale et l'autonomie ministérielle en matière de gestion des ressources humaines? Comment maintenir une fonction publique unifiée tout en dévoluant des responsabilités aux ministères et aux organismes? Quelles fonctions gouvernementales devraient demeurer au sein de la fonction publique et quelles fonctions pourraient être exercées en dehors du cadre de la fonction publique? Sans réponses claires à ces questions, la réforme de la fonction publique sera

probablement paralysée. Un échec de la réforme de la fonction publique menacerait toutes les autres réformes entreprises dans le secteur public.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La gestion du personnel scientifique et technologique : suivi (chapitre 9 du Rapport de 1999); Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique (chapitre 1 du Rapport de 1998); Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères (chapitre 2 du Rapport de 1998); Le maintien d'une fonction publique compétente et efficiente (chapitre 1 du Rapport de 1997).

Conclusion

Les années 90 ont été une décennie de transition dans l'administration publique, tant au Canada qu'ailleurs. La révolution des technologies de l'information qui force les sociétés du secteur privé à se « réinventer » a une incidence semblable sur les gouvernements. Tout comme les sociétés du secteur privé, les administrations publiques deviennent des organisations plus petites, axées sur leur mission, qui fournissent des biens et des services grâce à un éventail de mécanismes et à des partenariats avec d'autres parties. La maxime voulant que « les gouvernements doivent tenir la barre plutôt que ramer », décrit tout à fait ce nouveau modèle de fonction publique.

Parmi les éléments communs de ce nouveau modèle, on note un plus grand recours à des moyens à l'extérieur des ministères pour assurer les services, une importance accrue accordée aux résultats plutôt qu'aux intrants et aux extrants, une gestion axée sur les résultats plutôt que sur les règles, une

diminution des contrôles centralisés en faveur d'une plus grande autonomie des gestionnaires et de l'habilitation des employés. Ce nouveau modèle suppose également une forme de régie plus participative, une plus grande transparence des activités gouvernementales et des consultations plus nombreuses du public pour l'élaboration des politiques et la prise de décisions.

Dans la plupart de ces domaines, le gouvernement fédéral a accompli des pas importants au cours de la décennie qui

se termine. Mais il reste encore beaucoup à faire avant de pouvoir clore le dossier. Il faudra des améliorations à plusieurs chapitres pour réussir à se doter d'un processus budgétaire ouvert et prospectif, obtenir de l'information de bonne qualité sur les résultats des activités gouvernementales et l'intégrer à la prise des décisions de gestion, avoir une perspective nette sur le rôle et

Le gouvernement fédéral a accompli des pas importants au cours de la décennie qui se termine. Mais il reste encore beaucoup à faire avant de pouvoir clore le dossier.

la composition de la fonction publique de l'avenir et prendre les mesures nécessaires pour que tout cela se concrétise. Dans la plupart des cas, il suffit de faire avancer les initiatives entreprises. Les résultats sont donc certainement à notre portée et nous devrions avoir pour objectif de clore le dossier avant la fin de la prochaine décennie.

À l'aube du nouveau siècle, le Canada peut être fier de ce qu'il a accompli, et l'avenir qui s'offre à lui est des plus prometteurs. Comme le montre notre appartenance au G-7, le Canada se classe aujourd'hui parmi les pays les plus importants du monde sur le plan économique. En outre, notre classement au premier rang de l'Index de développement humain des Nations Unies pour la sixième année consécutive indique que nos réalisations s'étendent au-delà de la seule sphère économique.

Cependant, le succès d'un pays n'est pas prédéterminé. L'expérience d'autres pays montre bien que des sociétés peuvent régresser autant que progresser. Le cours dans lequel elles se trouvent dépend énormément du rendement du secteur public : de sa capacité de produire des politiques éclairées, de fournir l'infrastructure nécessaire, de réduire au minimum le fardeau qu'il impose aux entreprises privées et aux contribuables. Pour pouvoir progresser, nous avons besoin d'institutions gouvernementales qui soient efficaces, efficientes et à l'écoute des besoins. En s'appuyant sur les pierres posées au cours de la dernière décennie, nous pouvons léguer à la postérité un Canada plus solide, comme nos ancêtres l'ont fait pour nous.



Annexe du chapitre : Questions récentes et questions qui posent toujours problème

La gestion en vue du développement durable : des progrès ont été réalisés mais des lacunes demeurent

Cela fait quatre ans que la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée pour aider à améliorer la performance du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable. En vertu de ces modifications, les ministères ont été tenus de préparer des stratégies de développement durable et le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable a été créé au sein de mon bureau pour permettre la surveillance de la performance des ministères et en rendre compte annuellement à la Chambre des communes.

Depuis, le commissaire a soumis trois rapports annuels à la Chambre des communes qui présentaient les résultats de 17 vérifications et études de questions ayant un volet important en matière d'environnement ou de développement durable. Qu'avons-nous appris?

De nombreuses questions liées à l'environnement et au développement durable sont, de par leur nature, difficiles à gérer. Elles sont souvent complexes sur le plan scientifique, exigent beaucoup de temps pour les traiter et ne correspondent pas parfaitement au mandat ou au champ de compétence d'un seul ministère ou d'une seule administration.

Malgré ces difficultés, quand des politiques et des programmes sont élaborés et annoncés, le public s'attend à ce qu'ils soient mis en oeuvre et que les résultats escomptés soient obtenus. Mais comme le commissaire l'a indiqué dans son rapport de mai 1999, la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable par le gouvernement fédéral est un mélange de réussites, d'échecs et de travaux en évolution.

Le commissaire et moi sommes convaincus que la performance peut être améliorée considérablement par l'application de saines pratiques de gestion aux initiatives de développement durable. Les ministères et les organismes ont déjà accompli un premier pas. En effet, nous avons trouvé des exemples de bonne gestion environnementale et constaté un intérêt croissant chez les fonctionnaires pour comprendre et faire connaître les bonnes pratiques.

Mais il reste encore beaucoup à faire pour que ces bonnes pratiques deviennent la norme et soient appliquées quotidiennement dans la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable.

Pour en savoir davantage, voir la publication suivante du BVG : Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999.

La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique : avons-nous appris des erreurs passées?

En avril dernier, j'ai communiqué les résultats d'une vérification de la façon dont le ministère des Pêches et des Océans gère les pêches des mollusques et crustacés de l'Atlantique. Les constatations de cette vérification m'ont amené à m'interroger sur la question de savoir si le gouvernement avait tiré des leçons des échecs passés de la gestion des pêches.

Bon nombre des problèmes de gestion constatés dans des vérifications précédentes (présentées aux chapitres 14 et 15 de mon rapport de 1997) existent toujours. Le fait que le Ministère n'ait pas encore élaboré de cadre de gestion global des pêches de l'Atlantique est l'une de mes plus grandes préoccupations. Ainsi, des questions fondamentales sur la gestion des pêches demeurent sans réponse. Quels sont les objectifs globaux de la gestion des pêches? De quelle façon les gestionnaires des pêches tiennent-ils compte des facteurs biologiques, sociaux et économiques concurrents dans leurs décisions? Comment les décisions peuvent-elles être prises de façon ouverte et transparente et respecter un ensemble de principes directeurs sur les pêches? Devant l'information inévitablement limitée dont nous disposons sur la ressource, comment peut-on appliquer le principe de prudence dans l'élaboration des politiques concernant l'industrie de la pêche? Ce ne sont que quelques-unes des questions essentielles auxquelles le Ministère doit répondre.

Je crois que le Ministère doit agir rapidement pour élaborer un cadre global de gestion durable des pêches de l'Atlantique. Le Comité permanent des comptes publics a fait également cette recommandation dans son rapport à la Chambre des communes en juin dernier. Ce cadre devrait être le fondement des décisions futures. Sans ce fondement, la durabilité à long terme de la ressource est menacée.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Pêches et Océans – La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique (chapitre 4 du Rapport de 1999); Pêches et Océans – Le saumon du Pacifique : la durabilité des pêches (chapitre 20 du Rapport de 1999); Pêches et Océans Canada – Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique (chapitre 14 du Rapport de 1997); Pêches et Océans Canada – Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l'Atlantique (chapitre 15 du Rapport de 1997).

Les frais d'utilisation : plus que des recettes du gouvernement

L'idée des frais d'utilisation exigés par le gouvernement n'est pas nouvelle; certains ministères en imposent depuis le début du siècle pour les services qu'ils offrent. Mais ce n'est qu'au cours de la présente décennie que l'idée a été sérieusement retenue, particulièrement à la suite de l'Examen des programmes de 1995 lorsque les ministères ont réaménagé des programmes pour faire face au déficit et améliorer les services offerts aux Canadiens. Les frais d'utilisation existants ont été augmentés et de nouveaux frais ont été imposés.

Cette initiative a été vivement critiquée à maintes reprises. Les groupes d'utilisateurs et des commentateurs respectés ont critiqué la façon dont les frais d'utilisation avaient été mis en oeuvre et se sont interrogés sur le bien-fondé de la politique. L'un des principaux architectes de l'Examen des programmes soutient que les gestionnaires se sont trop appuyés sur les frais d'utilisation pour atteindre les objectifs de l'Examen des programmes. Un groupe d'intérêt influent de l'industrie a demandé un moratoire sur les frais d'utilisation dans l'ensemble du gouvernement.

Nos travaux de vérification, tant ces dernières années que cette année, fournissent d'amples raisons de s'interroger au sujet de la mise en oeuvre des frais d'utilisation. Les faiblesses constatées dans la détermination des coûts des services ont laissé les utilisateurs avec un sentiment d'inquiétude au sujet de l'information sur les coûts utilisée pour établir les frais. Souvent, les gestionnaires ne peuvent arriver à convaincre les utilisateurs que les frais ne servent pas à financer des activités inefficaces. Bien que les frais d'utilisation soient une question litigieuse qui ait alimenté de nombreux débats, les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont généralement communiqué peu d'information au Parlement et au public sur leurs projets au sujet des frais d'utilisation ou sur les résultats de ceux-ci.

Que faut-il donc faire? Le Secrétariat du Conseil du Trésor a promis de réévaluer cette politique cette année. Alors que de nombreuses voix s'élèvent pour exiger le gel ou l'abandon des frais d'utilisation, il est important de considérer les arguments en faveur de l'initiative. Nos travaux fournissent la preuve que les frais d'utilisation peuvent procurer des avantages supplémentaires, outre des recettes, tant au gouvernement qu'aux utilisateurs de services. Les frais d'utilisation peuvent inciter les utilisateurs à communiquer avec les gestionnaires et à cibler les services auxquels ils attachent réellement de l'importance. Les pressions exercées par les frais d'utilisation en vue d'améliorer les normes de service, les systèmes de contrôle des coûts et l'efficacité des activités devraient être bien accueillies par les utilisateurs et les représentants du gouvernement.

Les frais d'utilisation ne peuvent s'appliquer partout et ils ne doivent pas non plus être jugés comme une panacée, mais ils peuvent jouer un rôle valable dans la gestion des services publics.

Pour en savoir davantage, voir la publication suivante du BVG : Portefeuille de l'Agriculture – Les frais d'utilisation (chapitre 11 du Rapport de 1999).

Les programmes de subventions et de contributions : la gestion est toujours lacunaire

Les subventions et les contributions sont des paiements de transfert du gouvernement à des particuliers et à des organisations de divers types. Les subventions sont des transferts inconditionnels, c'est-à-dire qu'elles n'imposent aucune obligation aux bénéficiaires au-delà des conditions initiales d'admissibilité. Cependant, les contributions sont des paiements de transfert qui sont assujettis à des conditions de rendement qui sont précisées dans un accord de contribution.

Au cours des deux dernières décennies, mon bureau a effectué plusieurs vérifications de la gestion des programmes de subventions et de contributions des ministères et des organismes fédéraux. Ces vérifications ont révélé des lacunes persistantes, allant de problèmes de conformité aux dispositions législatives régissant les programmes à des faiblesses dans la conception des programmes, en passant par de mauvais contrôles et de l'information inadéquate communiquée sur le rendement.

Je ne peux que manifester un certain degré de frustration au sujet de la gestion des programmes de subventions et de contributions. Je crois que mon bureau a produit des résultats positifs en ce qui concerne les programmes qu'il a vérifiés. Mais ce qui m'inquiète, c'est que nous constatons les mêmes problèmes quand nous vérifions d'autres programmes. Je sais que les parlementaires sont inquiets eux aussi. Par exemple, dans son 24^e rapport à la Chambre des communes déposé en mars 1999, le Comité permanent des comptes publics a recommandé que mon bureau envisage d'entreprendre une vérification de la gestion des programmes de subventions et de contributions, à l'échelle gouvernementale, et qu'il communique ses conclusions au Parlement.

Dans ma réponse de juin dernier à cette recommandation, j'ai informé le Comité que nous planifions une telle vérification dont les résultats devraient être présentés à l'automne de 2001. Nous avons l'intention d'examiner un certain nombre de ministères et d'organismes, dont les programmes de subventions et de contributions sont relativement importants, afin de pouvoir faire des observations sommaires sur la qualité de la gestion de ces programmes dans l'ensemble du gouvernement.

Entre-temps, nous continuons à effectuer des vérifications de programmes précis de subventions et de contributions et d'en communiquer les résultats à la Chambre des communes. Cette année, nous avons examiné les paiements aux termes de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, de la Phase II du programme Travaux d'infrastructure Canada et de quatre programmes de subventions et de contributions du portefeuille de l'Industrie.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique : les contributions et les subventions (chapitre 7 du Rapport de 1999); Le programme Travaux d'infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I (chapitre 17 du Rapport de 1999); Portefeuille de l'Industrie – L'investissement dans l'innovation (chapitre 19 du Rapport de 1999); Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien (chapitre 27 du Rapport de 1998).

La surveillance de la santé nationale : le manque de collaboration nuit à l'efficacité

La surveillance de la santé est une fonction de base de la santé publique. Dans le chapitre 14 du Rapport, nous examinons la façon dont Santé Canada exerce ses activités de surveillance et de contrôle de la santé nationale et la façon dont ses activités appuient les autres éléments du cadre de santé publique.

Le chapitre montre des lacunes dans la surveillance nationale des maladies et des blessures qui, prises ensemble, ont de nettes répercussions nationales sur la santé publique. Premièrement, elles nuisent à la capacité de Santé Canada de déceler, de prévenir et de contrôler les risques pour la santé associés aux éclosions de maladies transmissibles et à d'autres menaces pour la santé. Deuxièmement, elles compromettent sa capacité de planifier et de mener à bien des programmes de santé publique qui traitent des causes et du traitement des maladies.

Dans un chapitre distinct mais connexe, nous présentons un cas qui illustre bon nombre des problèmes soulevés dans le chapitre 14. Nous étudions particulièrement comment des organismes fédéraux et provinciaux, comme la Direction des aliments de Santé Canada, son laboratoire de lutte contre la maladie (LLCM) et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), et les services de santé publique provinciaux et locaux sont intervenus lors d'une épidémie de toxi-infection alimentaire survenue en mars et en avril 1998.

Nous avons constaté que certains aspects importants de l'intervention lors de l'épidémie ont bien fonctionné, mais d'autres pas. Par exemple, les organismes visés n'ont pas coopéré pleinement. L'ACIA n'avait pas mis à la disposition des autorités sanitaires provinciales les renseignements que celles-ci avaient demandés pour faciliter leur enquête.

Il faut un cadre officiel où sont énoncés clairement les rôles et les responsabilités du LLCM par rapport à ceux des autres participants, afin d'orienter les mesures prises en réponse à des problèmes qui menacent la santé publique. De nombreuses personnes auraient pu être épargnées si les ministères fédéral et provinciaux de la Santé étaient intervenus plus rapidement.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures (chapitre 14 du Rapport de 1999); La gestion d'une épidémie de toxi-infection alimentaire (chapitre 15 du Rapport de 1999); L'appui fédéral à la prestation des soins de santé (chapitre 29 du Rapport de 1999).

Le bogue du millénaire : il faut demeurer vigilant

Le problème du passage à l'an 2000, engendré par l'indication de l'année par un code de deux chiffres (connu également sous le nom de bogue du millénaire), préoccupe l'industrie et les gouvernements du monde entier. Les coûts pour régler ce problème à l'échelle planétaire sont évalués à 800 milliards de dollars américains. En août 1999, le gouvernement fédéral estimait à 2,2 milliards de dollars le coût de ses projets de préparation à l'an 2000. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, les coûts totaux pourraient atteindre 2,5 milliards de dollars. Cependant, comme l'industrie et le gouvernement dépendent largement des systèmes informatiques, les répercussions du problème, s'il n'était pas réglé adéquatement, pourraient être énormes.

Nous avons vérifié l'état de préparation du gouvernement à l'an 2000 au cours de chacune des trois dernières années. En 1997, nous avons fait part de nos préoccupations au sujet de la lenteur des travaux de préparation à l'an 2000. En 1998, nous craignons fortement que certains services essentiels puissent être interrompus en 2000. En 1999, après avoir terminé nos travaux de vérification dans les ministères et les organismes, nous avons communiqué nos constatations aux directions respectives et leur avons proposé des mesures. Cette étape supplémentaire visait à leur donner plus de temps pour agir.

Le gouvernement a accompli des progrès importants dans la préparation des systèmes qui appuient les fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale en vue de l'an 2000. En juillet 1999, les travaux sur ces systèmes étaient complets à 99 p. 100. Le reste des travaux devait être terminé d'ici octobre 1999.

Les ministères se sont également préparés à faire face aux pannes des systèmes que pourrait causer l'arrivée de l'an 2000. Cependant, bien que des procédures d'urgence aient été définies, nous avons constaté que les plans d'urgence devaient être améliorés. Certains éléments essentiels des plans que nous avons examinés étaient incomplets ou n'étaient pas suffisamment détaillés.

Au moment où nous avons terminé notre vérification en septembre 1999, la préparation à l'an 2000 était bien avancée, mais il restait encore du travail à faire. Nous avons conclu que le gouvernement devait demeurer vigilant pour réduire au minimum toute interruption éventuelle en janvier 2000 et après.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La préparation à l'an 2000 : l'étape finale (chapitre 25 du Rapport de 1999); La préparation à l'an 2000 : les systèmes essentiels à la mission de l'administration fédérale (chapitre 20 du Rapport de 1998); Les technologies de l'information – La préparation à l'an 2000 (chapitre 12 du Rapport de 1997).

Possibilités d'économies

Améliorer l'efficacité et l'efficacités des activités gouvernementales et se soucier davantage de l'économie sont des objectifs essentiels de notre mandat et des travaux que le Bureau effectue. Les répercussions de notre travail ne sont pas faciles à quantifier dans la plupart des cas, mais souvent, au cours de nos vérifications, nous trouvons des possibilités d'économies que nous pouvons chiffrer. Voici deux exemples récents :

La gestion du matériel. La valeur du matériel détenu par le gouvernement (outre l'argent et les biens immobiliers) dépasse les 50 milliards de dollars. Notre vérification de 1996 de la gestion de ce matériel a révélé plusieurs lacunes importantes, dont l'absence d'optimisation des ressources et des stocks trop importants. Nous avons recommandé, dans notre rapport, des mesures pour améliorer l'information sur le matériel détenu et combler les lacunes des systèmes de gestion du matériel. Dans le suivi de notre vérification, présenté en décembre dernier, nous avons constaté que les ministères avaient fait des progrès importants dans la gestion du matériel. Les réductions des niveaux de stocks depuis 1996 représentent plus de 480 millions de dollars, ce qui pourrait entraîner une baisse des coûts annuels de possession pouvant atteindre 100 millions de dollars.

Paievements de péréquation. Dans notre rapport de vérification de 1997 sur le Programme de péréquation, nous nous interrogeons sur l'opportunité d'inclure les frais d'utilisation dans l'assiette fiscale constituant la base de la formule de péréquation. Les transferts de péréquation servent avant tout à réduire les disparités entre les capacités financières des provinces de fournir des services publics. La vérification a révélé que lorsque les services fournis par les gouvernements sont financés directement par des frais d'utilisation, les utilisateurs de ces services génèrent également la capacité de les fournir : il n'est pas nécessaire que les transferts financent les capacités des provinces dans ces cas. Si l'on examine cette question sous un autre angle, les sommes utilisées pour financer les activités payées par les utilisateurs ne sont pas disponibles pour financer les services publics généraux. Il n'existe pas de source de recettes, comme telle, à égaliser. Dans les réformes de la formule de péréquation présentées plus tôt cette année, à la suite de consultations avec les provinces, le gouvernement a modifié la formule de péréquation pour exclure la moitié des frais d'utilisation de l'assiette fiscale. Cette modification sera appliquée graduellement en cinq ans. Lorsqu'elle aura été pleinement appliquée, elle épargnera au gouvernement environ 350 millions de dollars par année.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs : Ministère des Finances – Le Programme de péréquation (chapitre 32 du Rapport de 1999); Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs : La gestion du matériel au gouvernement fédéral (chapitre 28 du Rapport de 1998); Ministère des Finances – Le Programme de péréquation (chapitre 8 du Rapport de 1997); La gestion du matériel au gouvernement fédéral (chapitre 23 du Rapport de 1996).