

**Questions d'une importance
particulière – 2000**

Table des matières

	Page
Points saillants	4
Améliorer la gestion des dépenses gouvernementales	7
L'intendance des fonds publics mérite une attention accrue	7
Quatre principes fondamentaux régissant les dépenses publiques	9
Toutes les dépenses gouvernementales devraient recevoir la sanction du Parlement	11
Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficience	13
La valeur des dépenses gouvernementales devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus	15
Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être	17
Les récentes prises de position du gouvernement sur les pratiques de dépenses sont louables, mais l'essentiel est d'y donner suite	18
Une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique peut favoriser une gestion prudente des dépenses	19
Il faut utiliser les incitatifs à bon escient	21
Conclusion	23
Pièces	
1 Quelques règles fondamentales pour la fonction publique	10
2 Éléments d'un cadre d'éthique	19
Annexe : Autres questions	
Les réformes de la gestion des ressources humaines n'ont pas répondu aux attentes	25
Les capacités de gestion financière des ministères sont insuffisantes par rapport aux besoins	25
L'information communiquée sur le rendement s'est améliorée, mais les progrès sont lents	26
Le système d'éducation des enfants indiens vivant dans les réserves ne réussit pas à répondre à leurs besoins	26
Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité posent des défis de taille	27
La régie des sociétés d'État pourrait être meilleure	27
Possibilités d'économies	28



Questions d'une importance particulière – 2000

Points saillants

Chaque année, dans ce chapitre, je mets en lumière des questions que je considère particulièrement importantes. Dans ce dixième et dernier chapitre que je consacre à ces questions, je me concentre sur la façon d'améliorer la gestion des dépenses publiques. Je discute de quatre principes fondamentaux qui devraient permettre de prendre des décisions éclairées en ce qui a trait aux dépenses et d'adopter de bonnes pratiques à cet égard dans un régime parlementaire comme le nôtre :

- **Toutes les dépenses du gouvernement devraient recevoir la sanction du Parlement.** Le contrôle des finances exercé par le Parlement a été décrit comme étant à la base d'un gouvernement responsable. Il est fondé sur deux préceptes essentiels de la démocratie parlementaire — notamment que le gouvernement ne doit pas prélever des sommes d'argent sans l'approbation du Parlement et qu'il ne doit les dépenser qu'aux fins autorisées par le Parlement. La conformité aux autorisations parlementaires est une exigence minimale qui doit être respectée pour tout débours de fonds publics.
- **Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficacité.** Ce principe reconnaît le fait que les fonds publics sont de l'argent conservé en fiducie au profit de tous les Canadiens. Par conséquent, le gouvernement a l'obligation de veiller à ce que cet argent soit géré avec prudence dans l'intérêt public. Cela veut dire aussi que le gouvernement doit chercher à maximiser la valeur obtenue en contrepartie des dollars qu'il dépense.
- **La valeur des dépenses gouvernementales devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus.** Historiquement, on a eu tendance à justifier les programmes publics davantage en fonction des ressources utilisées qu'en fonction des résultats obtenus. Mais les gouvernements ne créent pas des programmes pour le plaisir de dépenser. Ils les créent pour assurer des services qui visent à améliorer la vie des Canadiens. C'est la raison pour laquelle ils doivent gérer en fonction des résultats.
- **Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être.** Les ressources dont dispose le gouvernement évoluent au fil du temps, tout comme les besoins et les préférences du public. Pour s'assurer que les dépenses publiques servent aux fins qui sont jugées les plus utiles, le gouvernement doit évaluer régulièrement ses programmes et déterminer s'ils sont toujours pertinents, efficaces et à la mesure de nos moyens.

Ces principes peuvent sembler évidents, mais ils sont violés trop souvent. Je montre donc également comment un cadre solide de valeurs et d'éthique et des incitatifs structurés adéquatement peuvent favoriser le respect de ces principes de dépenses publiques.

Dans l'annexe au chapitre, je traite d'autres questions qui présentent toujours de l'intérêt :

- les réformes de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique;
- les capacités de gestion financière des ministères;
- les progrès réalisés dans la communication par les ministères de l'information sur le rendement;
- les faiblesses du système d'éducation des enfants indiens qui vivent dans les réserves;
- les défis auxquels sont confrontés les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité;
- les lacunes dans la régie des sociétés d'État;
- les possibilités d'économies cernées par nos vérifications.

Contexte

Malgré le repli et les compressions de la dernière décennie, les dépenses du gouvernement fédéral demeurent à des sommets historiques — soit environ 175 milliards de dollars par année. Il est clair que la façon dont cet argent est dépensé intéresse grandement les contribuables, qui en assument les frais, et le public en général, au nom duquel ces dépenses sont effectuées.

Au cours des dix années de mon mandat en tant que vérificateur général, j'ai été le témoin d'améliorations importantes dans la gestion des dépenses publiques, apportées bien souvent dans le contexte de compressions budgétaires. Mais les progrès ont été lents et il y a eu aussi des reculs. L'augmentation subite des dépenses en fin d'exercice, les engagements de dépenses sans planification ou contrôle adéquats, l'insuffisance des efforts déployés pour recouvrer les sommes dues à l'État — ces indications et d'autres de l'incapacité d'optimiser les ressources sont toujours constatées avec une fréquence alarmante dans le secteur public fédéral.

Pourquoi ces problèmes semblent-ils aussi insolubles? Pourquoi persistent-ils année après année, malgré les engagements exprès de les régler? Que peut-on faire pour combler l'écart entre les promesses et la façon dont le gouvernement gère l'argent des contribuables? Ce sont là les questions qui motivent mes propos dans le présent chapitre.

Notre vision

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

Notre mission

Nous effectuons en toute indépendance des missions de vérification et des examens qui fournissent information, assurance et avis objectifs au Parlement. Nous visons 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'efficience 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.*

Améliorer la gestion des dépenses gouvernementales



Chaque année, dans ce chapitre, je mets en lumière des questions que je considère particulièrement importantes. C'est le dixième et dernier chapitre que je consacre à ces questions : mon mandat de dix ans en qualité de vérificateur général se termine à la fin de mars 2001. En février, je compte présenter un rapport « récapitulatif » au Parlement qui coïncidera avec la fin de mon

mandat. Ce rapport présentera ma perspective sur quelques-uns des principaux problèmes de gestion auxquels le gouvernement fédéral est confronté, le rôle de la vérification législative et son évolution au cours des dix dernières années ainsi que les efforts déployés par mon Bureau pour cerner les problèmes et obtenir une réforme des organismes centraux et de l'exécution des programmes.

Malgré des efforts honnêtes et maints engagements d'amélioration, la gestion des dépenses dans le secteur public fédéral n'est toujours pas aussi bonne qu'elle devrait et qu'elle peut l'être.

Dans ce chapitre, je veux me concentrer sur un thème qui est essentiel à notre bureau et qui me tient à coeur : comment améliorer la gestion des **dépenses** dans le secteur public. Malgré des efforts honnêtes et maints engagements d'amélioration, la gestion des dépenses dans le secteur public fédéral n'est toujours pas aussi bonne qu'elle devrait et qu'elle peut l'être. À cette fin, j'énonce certains principes fondamentaux qui devraient permettre de prendre des décisions éclairées en ce qui a trait aux dépenses et d'adopter de bonnes pratiques à cet égard dans un régime parlementaire comme le nôtre, et j'expose certaines de leurs répercussions. Je montre aussi comment un cadre solide de valeurs et d'éthique et des incitatifs structurés adéquatement peuvent favoriser le respect de ces principes de dépenses publiques.

L'intendance des fonds publics mérite une attention accrue

Malgré le repli et les compressions de la dernière décennie, les dépenses du gouvernement fédéral demeurent à des sommets historiques — soit environ 175 milliards de dollars par année. Il est clair que la façon dont cet argent est dépensé intéresse grandement les contribuables, qui en assument les frais, et le public en général, au nom duquel ces dépenses sont effectuées.

Plus tôt cette année, la révélation de lacunes importantes dans la gestion des subventions et des contributions à Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a eu un grand retentissement. Le public a réagi fortement car les sommes en jeu étaient importantes. De plus, je crois qu'après des années d'augmentation d'impôts et de diminution ou de stagnation des budgets des ménages, le public est encore plus sensible qu'avant aux pratiques de dépenses laxistes du gouvernement. Cette question a fait l'objet d'une grande couverture dans les médias et de vifs débats à la Chambre des communes. Mais les lacunes comme celles de DRHC — des critères d'admissibilité appliqués de façon vague et incohérente, des transgressions des autorisations, l'absence d'un cadre de contrôle et de reddition de comptes approprié — ne sont pas le seul apanage d'un programme ou d'un ministère. Nous avons observé des lacunes semblables (bien que d'une ampleur moindre) lors de notre vérification du programme Travaux d'infrastructure Canada en 1996, de notre vérification de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique en 1997 et de notre vérification des programmes de subventions et de contributions à Industrie Canada et au ministère du Patrimoine canadien en 1998. Je pourrais citer d'autres exemples relevés au fil des ans, mais ceux-ci suffisent pour étayer mon point de vue, à savoir que les dépenses gouvernementales ne sont pas toujours effectuées avec le soin et la prudence que les contribuables ont le droit d'exiger.

Les dépenses gouvernementales ne sont pas toujours effectuées avec le soin et la prudence que les contribuables ont le droit d'exiger.

Les Canadiens sont à juste titre indignés par ces révélations. Ils estiment peut-être, comme le juge Oliver Wendell Holmes, que les impôts sont le prix à payer pour la civilisation et ne rechignent pas devant le lourd tribut qu'ils paient pour financer les services publics nécessaires. Mais ils s'indignent et se fâchent lorsqu'ils voient que leurs impôts sont gaspillés ou ne sont pas utilisés avec le soin et la prudence dont

eux-mêmes ont dû faire preuve pour boucler leur budget familial. Franchement, je partage leur frustration. Après que des cas de gaspillage et de mauvaise gestion ont été découverts et réglés, il est décourageant de voir réapparaître, comme l'hydre légendaire, des incidents semblables.

Au cours de mes dix années en tant que vérificateur général, j'ai été le témoin d'améliorations importantes de la gestion des dépenses publiques, apportées souvent dans le contexte de compressions budgétaires. Mais les progrès ont été lents et il y a eu aussi des reculs. L'augmentation subite des dépenses en fin d'exercice, les engagements de dépenses sans planification ou contrôle adéquats, l'insuffisance des efforts déployés pour recouvrer les sommes dues à l'État — ces indications et d'autres de l'incapacité

d'optimiser les ressources sont toujours constatées avec une fréquence alarmante dans le secteur public fédéral.

Pourquoi ces problèmes semblent-ils aussi insolubles? Pourquoi persistent-ils année après année, malgré des engagements exprès de les régler? Que peut-on faire pour combler l'écart entre les promesses et la façon dont le gouvernement gère l'argent des contribuables?

S'il était facile de trouver des réponses à ces questions, nous n'aurions pas à y revenir aussi souvent. Mais après avoir scruté à la loupe les dépenses du gouvernement pendant dix ans, je crois qu'il est possible de faire mieux et qu'il faut prendre la résolution de le faire. La principale partie du chapitre porte sur la façon d'y parvenir. La section qui suit présente un certain nombre de principes qui doivent guider les décisions de dépenses au gouvernement. Dans les parties suivantes, j'expose des moyens de renforcer ces principes grâce à une structure appropriée d'incitatifs et de règles d'éthique. Comme par les années précédentes, les questions qui ne sont pas directement liées au thème du chapitre (veiller à ce que les dépenses soient effectuées avec prudence dans le secteur public), mais que je considère importantes, sont présentées dans une annexe au chapitre.

Quatre principes fondamentaux régissant les dépenses publiques

Au cours de la dernière décennie, l'administration publique fédérale au Canada a subi d'énormes changements. Comme dans de nombreux autres pays du monde industrialisé, l'administration fédérale s'est éloignée considérablement des contrôles détaillés traditionnels exercés au niveau central et des processus pour accorder une plus grande autonomie aux ministères et mettre l'accent sur les résultats. L'adoption de la gestion axée sur les résultats a été motivée par le désir de tirer parti de l'esprit d'entreprise et du jugement des fonctionnaires et de les habiliter à améliorer le rendement. En contrepartie, cependant, l'affaiblissement des contrôles traditionnels peut accroître le risque d'erreur, de mauvais jugement ou d'abus.

Revenir aux anciens systèmes fondés sur les règles ne saurait répondre à ce dilemme. À l'ère de l'information, les stratégies de commandement et de contrôle du sommet vers la base ne fonctionnent pas. Ont-elles déjà vraiment fonctionné? On peut réduire au minimum les risques que pose l'habilitation en appliquant certains principes essentiels pour orienter les mesures et

On peut réduire au minimum les risques que pose l'habilitation en appliquant certains principes essentiels pour orienter les mesures et limiter le pouvoir discrétionnaire.

limiter le pouvoir discrétionnaire dans le nouveau contexte décentralisé du secteur public.

Dans mon rapport de 1992, nous insistions sur la nécessité d'accompagner la délégation des pouvoirs dans le secteur public de mesures de protection adéquates. En établissant un parallèle avec des entreprises du secteur privé, nous proposons d'instituer un ensemble de règles fondamentales pour encadrer la prise de décisions par les fonctionnaires. Un ensemble

clair de règles de base permettant d'exercer un pouvoir discrétionnaire, comme nous le préconisons, peut aider à minimiser les risques indus, tout en encourageant l'innovation en donnant plus de certitude aux employés quant à ce qu'ils peuvent faire.

Les règles proposées dans mon rapport de 1992 figurent à la pièce 1. La liste n'est pas complète; on pourrait y ajouter d'autres exemples. Pour fonctionner, les règles doivent être bien comprises. Elles doivent donc être codifiées et communiquées dans toute la fonction publique. Je crois que cela aiderait à réduire au minimum les risques indus des activités gouvernementales.

Pièce 1 – Quelques règles fondamentales pour la fonction publique

- Ne rien faire d'illégal. Respecter l'esprit et la lettre de la loi et des règlements.
- Agir dans le cadre des pouvoirs délégués.
- Agir de manière à être politiquement neutre.
- Agir de manière impartiale, honnête et équitable.
- Ne pas gaspiller les fonds publics.
- Protéger les biens.
- Respecter les valeurs fondamentales de l'organisation.
- Rendre les normes de service visibles.
- Réaliser le potentiel de production de toutes les ressources placées sous son contrôle, particulièrement les personnes.
- Ne pas prendre de décisions qui engagent d'importantes ressources publiques sans avoir obtenu l'autorisation appropriée.
- Donner les raisons pour lesquelles les risques ont été acceptés.
- Rendre compte des responsabilités assumées et de l'atteinte du rendement convenu.
- Obtenir l'autorisation s'il faut se soustraire à une règle fondamentale.

Source : *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1992, chapitre 4.

Ces règles, et d'autres comme elles, peuvent se traduire par quelques principes qui sont enracinés dans notre régime parlementaire et dans l'obligation fiduciaire du gouvernement envers les Canadiens à l'égard de la gestion des fonds publics. J'examine dans le présent chapitre les quatre principes suivants :

- Toutes les dépenses gouvernementales devraient recevoir la sanction du Parlement.
- Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficience.
- La valeur des dépenses publiques devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus.
- Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être.

Ces principes peuvent sembler évidents mais, apparemment, ils ne sont pas suffisamment bien compris pour empêcher que chacun d'entre eux soit violé, comme je l'indique ci-dessous. Je crois qu'en mettant davantage l'accent sur des principes directeurs et des règles fondamentales, on pourrait réduire l'incidence de telles violations à l'avenir.

J'aborde aussi la question des procédures et des pratiques qui découlent de ces principes. Les procédures et pratiques peuvent varier dans le temps; les principes eux-mêmes demeurent constants. Ils peuvent nous guider pour établir des processus et nous éclairer sur la conduite qu'il convient d'adopter.

Toutes les dépenses gouvernementales devraient recevoir la sanction du Parlement

Le contrôle parlementaire des finances a été décrit comme étant à la base d'un gouvernement responsable. Il est fondé sur deux préceptes essentiels de

Le principe voulant que le Parlement soit le gardien de la bourse publique fait donc partie du paysage constitutionnel du Canada depuis la création du pays.

la démocratie parlementaire — notamment que le gouvernement ne doit pas prélever des sommes d'argent sans l'approbation du Parlement et qu'il ne doit les dépenser qu'aux fins autorisées par le Parlement. Ces préceptes, qui découlent de siècles de lutte entre la Couronne et les Communes en Angleterre, étaient déjà bien établis au moment de la Confédération, en 1867. Lorsque les premières provinces se sont réunies pour établir une forme de gouvernement semblable en

principe à celle du Royaume-Uni, elles ont intégré ces préceptes à la *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*. Le principe voulant que le Parlement soit le gardien de la bourse publique fait donc partie du paysage constitutionnel du Canada depuis la création du pays.

Au fil du temps, un certain nombre de pratiques ont été établies pour concrétiser ce principe. Depuis 1951, ces pratiques ont été réunies en une seule loi du Parlement, la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*. La *Loi* rend le Conseil du Trésor responsable du contrôle général des dépenses publiques et chaque ministre, de la légalité et de la probité des dépenses effectuées par son ministère. Elle énonce aussi les conditions précises qui régissent les paiements faits sur le Trésor — le compte auquel, selon la loi, toutes les recettes gouvernementales sont créditées. Plus particulièrement, les paiements :

- sont subordonnés à la signature par le gouverneur général d'un mandat (article 28 de la *LGFP*);

- doivent se conformer à un plan approuvé par le Conseil du Trésor (article 31);
- ne doivent pas dépasser les fonds votés à cette fin par le Parlement (article 32);
- ne peuvent être effectués qu'à la demande du ministre compétent ou de la personne à qui il a donné délégation écrite selon les modalités prescrites par le Conseil du Trésor (article 33).

Lorsque des paiements doivent être effectués pour des services ou des biens reçus, l'agent responsable du ministère doit certifier, avant d'effectuer le paiement, que les conditions d'exécution ont été satisfaites. Pour les subventions et les contributions, l'agent doit certifier que le bénéficiaire a droit au paiement (article 34).

Ces dispositions de la *LGFP* établissent des exigences minimales pour les débours de fonds publics — elles sont incontournables. Pourtant, des violations de ces dispositions se produisent toujours, même si elles sont peu fréquentes. Lors de notre vérification de DRHC plus tôt cette année, nous avons trouvé des cas où des paiements avaient été effectués sans l'approbation requise ou avant que les engagements aient été respectés. La vérification a révélé que des paiements avaient été approuvés par des membres du personnel qui n'avaient pas le pouvoir de le faire et qui, souvent, n'avaient pas vérifié si les demandes de remboursement étaient étayées par l'information requise. Les dispositions de la *LGFP* visent à garantir que les dépenses gouvernementales sont conformes aux autorisations parlementaires et aux politiques énoncées par le gouvernement. Le non-respect de ces dispositions est généralement un indicateur d'autres faiblesses dans la gestion et l'exécution d'un programme.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Développement des ressources humaines Canada — Les subventions et les contributions, chapitre 11 du Rapport de 2000; Autres observations de vérification — Parc Downsview Park inc. et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, chapitre 17 du Rapport de 2000; Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien, chapitre 27 du Rapport de 1998; Santé Canada — La santé des Premières nations, chapitre 13 du Rapport de 1997; Le programme Travaux d'infrastructure Canada — Les leçons apprises, chapitre 26 du Rapport de 1996; Aperçu de la gestion des biens immobiliers fédéraux, chapitre 12 du Rapport de 1994; Le contrôle parlementaire sur l'obtention de recettes par l'imposition de droits d'utilisation, chapitre 25 du Rapport de 1993.

Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficacité

Les fonds publics sont de l'argent détenu en fiducie au profit de tous les Canadiens.

Ce principe reconnaît le fait que les fonds publics sont de l'argent détenu en fiducie au profit de tous les Canadiens. Par conséquent, le gouvernement a l'obligation de veiller à ce que cet argent soit géré avec prudence dans l'intérêt du public. Cela veut dire aussi que le gouvernement doit chercher à optimiser la valeur obtenue en contrepartie des dollars qu'il dépense. Le bon sens et de bonnes pratiques de gestion exigent que certaines conditions soient en place pour que le gouvernement puisse s'acquitter de ces obligations de fiduciaire. Ces conditions comprennent une bonne conception des programmes, une capacité suffisante pour exécuter chaque programme et des systèmes de contrôle interne efficaces.

Une bonne conception. La loi ne fournit généralement qu'une orientation générale et un aperçu des plans de dépenses. Les gestionnaires des ministères sont donc responsables de la conception de chacun des programmes selon l'esprit de la loi. Ils doivent définir clairement les résultats souhaités et établir les priorités, choisir des mécanismes et des instruments appropriés pour exécuter les programmes et cerner les risques éventuels et trouver les moyens de les gérer.

La hâte entraîne le gaspillage. Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord en constitue un bon exemple. Créé en 1992 pour fournir de l'aide aux pêcheurs et aux travailleurs d'usines touchés par le moratoire sur la pêche à la morue, le Programme a été mis sur pied dans la hâte avant que des critères d'admissibilité et des contrôles financiers appropriés n'aient été établis. Par conséquent, on a versé des paiements à de nombreuses personnes que le moratoire ne touchait pas. De plus, contrairement à l'intention du Programme, des personnes qui avaient quitté la pêche ont repris cette activité. Consacrer le temps et les ressources nécessaires à l'établissement d'un plan efficace et réalisable pour mettre en oeuvre un programme est un investissement qu'il vaut la peine de faire.

Une capacité suffisante pour exécuter le programme. Le programme est-il doté des ressources suffisantes pour produire de façon efficiente les résultats escomptés? Les ressources sont-elles affectées de façon optimale aux tâches nécessaires à l'exécution du programme? Posséder une capacité suffisante est manifestement un ingrédient essentiel du succès d'un programme, mais cet ingrédient n'est pas toujours présent dans les ministères. Comme nous l'avons souligné en octobre dernier, des capacités de gestion et de contrôle

Établir de gros programmes de dépenses, puis les laisser, de fait, sur le « pilote automatique » n'est évidemment pas conforme au principe voulant que l'on maximise la valeur obtenue en contrepartie des dollars des contribuables.

financiers insuffisantes à DRHC, suite aux compressions et aux réorganisations du milieu des années 1990, ont compté parmi les facteurs qui ont contribué à la mauvaise gestion de plusieurs programmes dans ce

ministère. De même, notre vérification du volet invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC), en 1996, a permis de conclure que l'augmentation marquée du nombre de prestations d'invalidité versées au titre du RPC, au cours de la décennie précédente, était survenue en raison d'une capacité insuffisante d'analyser les tendances des prestations, de gérer les évaluations de l'admissibilité et d'examiner de façon systématique les dossiers afin de déceler les bénéficiaires qui n'étaient pas admissibles aux prestations. Créer de gros programmes de dépenses, puis les laisser, de fait, sur le « pilote automatique »

n'est évidemment pas conforme au principe voulant que l'on maximise la valeur obtenue en contrepartie des dollars des contribuables. Un programme qui mérite d'être mis en oeuvre mérite d'être bien mis en oeuvre. Des ressources insuffisantes ou des ressources mal déployées peuvent miner l'efficacité du programme et entraîner du gaspillage, une perte de confiance et une érosion de l'appui envers le programme.

Des systèmes de contrôle interne efficaces. On entend par contrôle interne les méthodes et les procédures utilisées par la direction pour obtenir l'assurance suivante : les décisions sont prises convenablement, les risques sont gérés, les opérations sont enregistrées, le rendement est surveillé et les résultats communiqués; en bref, tout ce qu'il faut pour faire en sorte que le programme soit géré comme il se doit.

Une fonction de vérification solide, qui met à l'épreuve la crédibilité des mesures du rendement et fournit l'assurance que le cadre de gestion permettant l'atteinte des objectifs du programme fonctionne comme prévu, fait partie intégrante d'un système de contrôle interne efficace. Lors des vérifications de portée gouvernementale réalisées en 1993 et en 1996, nous avons constaté des lacunes dans les fonctions de vérification interne de nombreux ministères. Depuis, des compressions disproportionnées dans les fonctions de vérification interne, d'évaluation et de revue ont affaibli celles-ci encore plus. Par exemple, à DRHC, le personnel de vérification interne, au nombre de 54 employés en 1994–1995, est passé à 33 en 1999–2000. Comme le reconnaissent les normes du Conseil du Trésor, la vérification interne est un outil essentiel à une gestion efficace. La traiter

comme un accessoire ou comme quelque chose que l'on fait a posteriori peut mettre une organisation en péril.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Citoyenneté et Immigration Canada — Le volet économique du programme canadien d'immigration, chapitre 3 du Rapport de 2000; L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères, chapitre 13 du Rapport de 2000; Agence canadienne de développement international — La gestion des marchés et des accords de contribution, chapitre 14 du Rapport de 2000; La régie des sociétés d'État, chapitre 18 du Rapport de 2000; La vérification interne dans les ministères et les organismes, chapitre 4 du Rapport de 1996; Développement des ressources humaines du Canada — Régime de pensions du Canada — Invalidité, chapitre 17 du Rapport de 1996; La vérification interne, chapitre 7 du Rapport de 1993; Le ministère des Pêches et des Océans — Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, chapitre 15 du Rapport de 1993.

La valeur des dépenses gouvernementales devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus

Définir clairement les résultats d'un programme est une tâche difficile, particulièrement dans le secteur public où les objectifs de la politique sont

Historiquement, on a eu tendance à justifier les programmes gouvernementaux davantage en fonction des ressources utilisées que des résultats obtenus.

souvent vastes de par leur nature, mais c'est une tâche qui est nécessaire. Historiquement, on a eu tendance à justifier les programmes gouvernementaux davantage en fonction des ressources utilisées que des résultats obtenus. Mais les gouvernements ne créent pas des programmes pour le plaisir de dépenser. Ils les créent pour assurer des services qui améliorent la vie des Canadiens. Quels résultats le programme doit-il obtenir? Comment saurons-nous s'il les obtient? Il faut répondre à ces questions aussi clairement que le

permettent les conditions de chaque programme. C'est la raison pour laquelle le gouvernement doit gérer en fonction des résultats.

Comme il est indiqué dans le chapitre 20 du présent Rapport, la gestion axée sur les résultats d'une organisation exige les éléments suivants :

- favoriser un climat organisationnel où la gestion axée sur les résultats est valorisée, grâce au leadership exercé par la haute direction et à des incitatifs appropriés;
- convenir d'un cadre stratégique en vue d'obtenir des résultats, indiquant clairement les résultats à atteindre et la façon de les atteindre;
- s'entendre sur les résultats escomptés et les stratégies pour les programmes, en établissant des objectifs clairs et des indicateurs de rendement dès le départ;

- mesurer les résultats et utiliser cette information pour améliorer la conception et le fonctionnement du programme;
- communiquer efficacement l'information sur le rendement, c'est-à-dire de manière à ce que le Parlement et les parties intéressées puissent juger des résultats du programme.

L'établissement, dès le départ, d'objectifs et d'indicateurs de rendement clairs, et la surveillance et la communication régulières des résultats sont

L'établissement, dès le départ, d'objectifs et d'indicateurs de rendement clairs, et la surveillance et la communication régulières des résultats sont utiles à plusieurs points de vue.

utiles à plusieurs points de vue. De tels objectifs et indicateurs favorisent l'amélioration du programme en aidant la direction à savoir s'il fonctionne bien. Ils augmentent la capacité du Parlement à tenir le gouvernement responsable de l'utilisation des fonds publics. Ils suscitent également la confiance du public envers le gouvernement, en permettant au public de savoir ce qu'il obtient en contrepartie des impôts versés et de savoir si les ressources sont optimisées.

Le gouvernement reconnaît l'importance de la gestion axée sur les résultats. Dans un document publié en novembre 1995 et intitulé *Pour une fonction d'examen plus efficace*, il a annoncé l'engagement implicite d'établir « une philosophie de gestion axée sur les résultats »; il s'attendait aussi à ce que les « gestionnaires responsables des programmes et des services définissent les résultats escomptés, mesurent les progrès réalisés et rendent compte des résultats ». Comme nous l'indiquons dans le chapitre 20, le gouvernement a pris plusieurs initiatives importantes à l'appui de cet engagement, et la gestion axée sur les résultats est maintenant courante dans les ministères. Cependant, on éprouve encore beaucoup de difficulté à franchir certaines étapes essentielles, soit de mesurer les résultats et d'utiliser cette information pour améliorer le rendement.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats, chapitre 20 du Rapport de 2000; Secrétariat du Conseil du Trésor — Rapport annuel sur les marchés du gouvernement — 1998, chapitre 29 du Rapport de 2000; Portefeuille de l'Industrie — L'investissement dans l'innovation, chapitre 19 du Rapport de 1999; 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.

Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être

Les ressources dont dispose le gouvernement évoluent au fil du temps, tout comme les besoins et les préférences du public. Pour s'assurer que les dépenses publiques servent aux fins qui sont jugées les plus utiles, le gouvernement doit évaluer régulièrement ses programmes et déterminer s'ils sont toujours pertinents, efficaces et efficients. Les questions auxquelles les évaluations doivent répondre sont les suivantes :

- Le programme répond-il toujours à une fin d'intérêt public clairement définie qui compte pour les Canadiens?
- Établirions-nous ce programme aujourd'hui s'il n'existait pas?
- Est-il souhaitable de le maintenir au niveau actuel?
- Peut-il être assuré plus efficacement ou de façon plus efficiente? A-t-on apporté des changements (infrastructure de l'environnement de service, technologies, etc.) depuis la création du programme qui permettraient maintenant d'atteindre ses objectifs de façon plus économique, efficiente ou efficace?

Ces questions sont semblables à celles que l'on s'est posées au cours de l'Examen des programmes effectué par le gouvernement et qui a précédé les mesures de réduction du déficit annoncées dans le Budget de février 1995.

L'évaluation systématique et continue des programmes est un aspect essentiel d'une bonne gestion du secteur public.

Le gouvernement soutient que l'Examen des programmes a permis d'établir les priorités qui devraient être retenues et de déterminer où les compressions des dépenses devraient être effectuées avec le moins de conséquences négatives pour le système et pour les Canadiens. Ce sont précisément les fins auxquelles sert l'évaluation de programme.

Mais les évaluations de programme ne devraient pas être sporadiques ni découler d'une crise financière. L'évaluation systématique et continue des programmes est un aspect essentiel d'une bonne gestion du secteur public.

Les déficits élevés et la nécessité de les surveiller étroitement ont vivement incité le gouvernement, au cours des années 1990, à examiner minutieusement ses programmes pour trouver des possibilités d'économiser et à évaluer avec soin les nouvelles propositions de dépenses. De fait, le Système de gestion des dépenses du gouvernement, annoncé au début de 1995, prévoyait que toutes les nouvelles dépenses devaient être financées par des réaffectations de fonds de programmes existants. Dans le contexte

postdéficitaire actuel, la discipline budgétaire peut paraître moins nécessaire. Cependant, le besoin d'effectuer un examen continu des programmes gouvernementaux demeure, car il faut toujours s'assurer qu'ils continuent à répondre à une fin utile d'intérêt public, qu'ils demeurent efficaces et efficaces et qu'ils sont à la mesure de nos moyens.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : L'évaluation au gouvernement fédéral, chapitre 3 du Rapport de 1996; L'évaluation de programme au gouvernement fédéral — Plaidoyer en faveur de l'évaluation de programme, chapitre 8 du Rapport de 1993; L'évaluation de programme dans les ministères — Le fonctionnement des services d'évaluation de programme, chapitre 9 du Rapport de 1993; Le système d'évaluation de programme — Les gages de succès, chapitre 10 du Rapport de 1993.

Les récentes prises de position du gouvernement sur les pratiques de dépenses sont louables, mais l'essentiel est d'y donner suite

L'engagement clair du gouvernement d'effectuer des « dépenses judicieuses » énoncé dans la publication du Conseil du Trésor *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, diffusée plus tôt cette année, est encourageant. Des parties précises de cet engagement coïncident avec plusieurs des conditions préalables à une saine gestion des dépenses publiques dont je viens de parler, y compris l'accent mis sur les résultats, un environnement de contrôle adéquat et l'examen continu des dépenses pour faire en sorte que les contribuables en aient pour leur argent.

La version révisée de la politique sur les paiements de transfert annoncée en mai dernier par la Présidente du Conseil du Trésor est un autre pas dans la bonne direction. Les éléments clés de cette nouvelle politique — soit des critères d'admissibilité clairs, une diligence raisonnable dans le choix et l'approbation des bénéficiaires et des paiements, un cadre de reddition de comptes axé sur les résultats, l'amélioration des rapports au Parlement, la surveillance et l'évaluation continues — sont conformes aux recommandations que nous avons faites dans des rapports précédents de vérification des programmes de subventions et de contributions. Si elle est bien mise en oeuvre, la politique révisée devrait assurer une bien meilleure gestion des paiements de transfert gouvernementaux.

Une mise en oeuvre efficace est évidemment essentielle. Dans le reste du chapitre, j'examine la façon dont un cadre solide de valeurs et d'éthique et des incitatifs appropriés peuvent aider à passer des principes à la pratique.

Une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique peut favoriser une gestion prudente des dépenses

Le gouvernement se fie de plus en plus aux valeurs et à l'éthique, plutôt qu'aux contrôles prescriptifs, pour assurer la probité et la prudence dans la fonction publique. Une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique favorise le bon jugement dans les décisions en matière de dépenses et d'exécution des programmes. Il existe actuellement une telle assise dans la fonction publique fédérale, mais il ne faut pas la tenir pour acquise.

Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 12 du Rapport de cette année, les importants changements apportés dans le gouvernement, comme l'assouplissement des contrôles au niveau central et la délégation accrue des pouvoirs décisionnels, pourraient miner l'assise solide de valeurs et de règles

d'éthique qui existe actuellement. Nous avons proposé un cadre pour aider à maintenir cette assise. Ce cadre met l'accent sur le leadership, la transparence de la prise de décisions et la prestation de conseils et de cours de formation aux fonctionnaires (voir la pièce 2).

Ces dernières années, le gouvernement a pris plusieurs mesures importantes pour maintenir une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique dans la fonction

publique fédérale. Le Rapport de 1996 du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique (Rapport Tait) a contribué à établir un consensus sur l'état actuel des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique fédérale et sur les mesures à prendre. De plus, le gouvernement s'efforce de revitaliser la discussion sur ce sujet. Un certain nombre de ministères sont en train de mettre en oeuvre des programmes d'envergure de valeurs et d'éthique. Cependant, la majeure partie des travaux pour mettre en oeuvre les réformes nécessaires dans ce domaine n'en sont qu'au stade préliminaire.

Le gouvernement est confronté à plusieurs défis de taille dans ses efforts pour préserver l'éthique et des valeurs saines dans la fonction publique. Un ensemble de principes pour guider la fonction publique doit être établi, mais il ne peut être imposé. Il doit être établi avec la pleine participation des membres de la fonction publique et des parties qui font affaire avec le

Pièce 2 – Éléments d'un cadre d'éthique

- Énoncé de principes.
- Leadership des ministres et des hauts fonctionnaires.
- Habilitation des fonctionnaires pour qu'ils puissent exécuter leurs fonctions dans l'intérêt public.
- Transparence accrue de la prise de décisions.
- Formation liée à l'éthique.
- Mécanismes efficaces et dignes de confiance pour exprimer les préoccupations en matière d'éthique.

Source : Rapports du vérificateur général du Canada, 1995 et 2000.

gouvernement. Pour que les principes soient crédibles, il est essentiel que les dirigeants donnent l'exemple dans toute la fonction publique.

Le gouvernement dit aux fonctionnaires que l'éthique suppose « l'engagement de faire la bonne chose ». Il leur conseille également de tenir compte, dans leur action, de leur obligation ou de leur pouvoir d'agir, de choisir la meilleure option et d'assumer la responsabilité des actes posés. Pour aider les fonctionnaires à suivre ce conseil, le gouvernement doit clarifier les responsabilités des ministres et des hauts fonctionnaires, de sorte que l'on comprenne mieux qui est responsable de quoi.

Le gouvernement est confronté à plusieurs défis de taille dans ses efforts pour préserver l'éthique et des valeurs saines dans la fonction publique.

Il faut aussi que les fonctionnaires aient des moyens efficaces d'intervenir de bonne foi et d'exprimer leurs préoccupations en matière d'éthique. Les

fonctionnaires ne devraient pas se trouver dans la situation où ils croient que leur seul recours est d'exprimer leurs préoccupations publiquement. Il devrait être possible de régler efficacement les préoccupations en matière d'éthique au sein de l'organisation. Pour cela, il faut des mécanismes de recours clairs et dignes de confiance.

Enfin, les organisations et les personnes qui font affaire avec le gouvernement ou qui reçoivent des fonds du gouvernement ont un rôle d'appui à jouer. Ils doivent comprendre que l'on s'attend à ce qu'ils respectent eux aussi les valeurs et l'éthique qui sous-tendent une administration publique saine. Le gouvernement doit veiller à fournir des directives appropriées à cet égard.

Une solide assise de valeurs saines et de règles d'éthique est un aspect essentiel d'une bonne régie. Cette assise mérite un appui plus vigoureux et systématique que celui dont elle a bénéficié jusqu'à maintenant. Le gouvernement doit manifester une plus grande détermination à cet égard, établir un plan qui traite de l'ensemble de la question et agir résolument pour le mettre en oeuvre.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral, chapitre 12 du Rapport de 2000, Défense nationale — La conduite appropriée des affaires publiques, chapitre 26 du Rapport de 1999; Revenu Canada — Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère, chapitre 15 du Rapport de 1998; La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement, chapitre 1 du Rapport de 1995.

Il faut utiliser les incitatifs à bon escient

Un engagement ferme envers les valeurs qu'imposent professionnalisme, intégrité et service réduit le risque que les titulaires de fonction ne se comportent pas bien ou abusent du pouvoir que leur confèrent leurs fonctions. Mais la vertu à elle seule ne suffit pas pour donner de bons résultats. Comme l'a fait observer l'économiste britannique réputé Alfred Marshall, [traduction] « le progrès dépend essentiellement de la mesure dans laquelle les sentiments *les plus forts*, et non seulement les sentiments *les plus élevés* de la nature humaine, peuvent être utilisés au profit du bien commun ». L'altruiste est plus charitable que l'avare, mais tous deux peuvent être enclins à moins donner si le coût de la charité augmente (par exemple, si l'on réduit la subvention fiscale au titre des dons de bienfaisance). Les incitatifs comptent. Comment les mettre à profit dans l'administration publique est une question de toute première importance. Il est regrettable qu'elle n'ait pas toujours reçu l'attention qu'elle méritait.

Tant le bâton que la carotte doivent être utilisés. Un abus délibéré de pouvoirs doit entraîner des mesures correctives appropriées. Un bon

rendement — un rendement supérieur aux attentes — doit être récompensé comme il se doit. Les possibilités d'associer des récompenses au rendement ne sont peut-être pas aussi courantes dans le secteur public que dans le secteur privé, mais elles existent. Les primes, les promotions et les réaffectations sont quelques-uns des moyens disponibles. Les programmes de reconnaissance publique pour la qualité du travail ou la reconnaissance des collègues peuvent également

inciter davantage à l'amélioration du rendement et sont souvent plus faciles à mettre en oeuvre que les programmes d'incitatifs monétaires.

La question du choix de bons incitatifs va au-delà des récompenses et des sanctions individuelles et s'étend aux règles plus vastes en vigueur au gouvernement.

La question du choix de bons incitatifs va au-delà des récompenses et des sanctions individuelles et s'étend aux règles plus vastes en vigueur au gouvernement. Pour illustrer cela, mentionnons que jusqu'en 1993, toutes les économies réalisées par les ministères — toutes les sommes non dépensées à la fin de l'exercice — retournaient dans les coffres du gouvernement. Avec un tel système, quel incitatif avait-on d'économiser? En 1993, le processus d'octroi des crédits a été modifié pour permettre aux ministères de reporter une partie des fonds non dépensés à l'exercice suivant. Depuis ce changement, la forte augmentation des dépenses en fin d'exercice dans les ministères est moins courante qu'elle ne l'était.

Malheureusement, avec l'élimination du déficit il y a trois ans, le gouvernement a adopté comme pratique d'annoncer de nouvelles dépenses importantes vers la fin de l'exercice, de manière à réduire l'excédent prévu à un niveau ne dépassant pas la « réserve pour éventualités » de trois milliards de dollars incluse dans les prévisions budgétaires. En raison de cette pratique, en grande partie, les dépenses cumulatives dépassant les prévisions budgétaires ont totalisé 10,5 milliards au cours des 3 dernières années.

Des incitatifs mal structurés semblent également avoir joué un rôle dans la mauvaise gestion des programmes de création d'emplois à DRHC. Selon des témoignages devant le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, des pressions étaient souvent exercées sur les employés de première ligne de DRHC pour qu'ils approuvent rapidement les projets et dépensent les fonds disponibles. Il se peut que les employés qui faisaient preuve de prudence aient été mal évalués parce qu'ils n'avaient pas octroyé suffisamment de fonds.

Des erreurs peuvent se produire dans toute organisation. Quand elles se produisent dans le secteur privé, il existe de forts incitatifs pour les corriger rapidement et aller de l'avant : les marchés financiers et les résultats sont des moteurs puissants.

Dans le secteur public, corriger les erreurs paraît souvent moins pressant. Pour les corriger, il faut tout d'abord les reconnaître. Mais quels avantages les ministres et la haute direction ont-ils à reconnaître une erreur? Les conséquences peuvent souvent être graves. Par ailleurs, il suffit de camoufler l'erreur et la vie continue : personne n'écope sauf les contribuables. On a

donc parfois tendance, au gouvernement, à avancer à pas prudents quand il s'agit de déceler les erreurs et à réagir lentement lorsqu'on en trouve.

Un certain nombre de leçons se dégagent de cette expérience :

- Les fonctionnaires doivent faire preuve de courage pour faire connaître les erreurs et les abus administratifs. Quand ils le font, ils méritent d'être protégés des châtiments que pourraient leur imposer leurs maîtres bureaucratiques ou politiques en raison des ennuis qu'ils pourraient avoir causés. Comme l'a conclu le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, il faut des mécanismes adéquats pour permettre aux fonctionnaires d'exprimer leur dissension et de soulever des préoccupations d'ordre éthique sans en souffrir.
- La reddition de comptes exige que les gens acceptent d'assumer la responsabilité de leurs erreurs — cela va de soi. Par ailleurs, s'attacher

On a parfois tendance, au gouvernement, à avancer à pas prudents quand il s'agit de déceler les erreurs et à réagir lentement lorsqu'on en trouve.

trop au blâme peut être contre-productif. Si nous voulons habilitier les employés et les encourager à innover, il faut être prêt à courir le risque qu'ils commettent des erreurs et qu'ils prennent parfois de mauvaises décisions. Quand cela se produit, il faut plutôt chercher à apprendre de l'expérience plutôt qu'à blâmer.

- Le Parlement et le public devraient encourager le gouvernement à faire preuve de plus d'ouverture et de transparence. De l'information claire et actuelle sur l'argent dépensé, sur son utilisation et sur les résultats

Une transparence et une reddition de comptes améliorées créent des institutions plus fortes et un gouvernement plus efficace.

obtenus permet à ceux qui sont à l'extérieur de l'organisation de surveiller le débours des fonds pour vérifier s'il est bien conforme aux intentions de la politique et s'il est effectué avec probité et prudence. Le fait de savoir que leurs activités sont visibles encourage les fonctionnaires et leurs maîtres politiques à afficher un comportement qui peut résister à un examen. **Globalement, une**

transparence et une reddition de comptes améliorées créent des institutions plus fortes et un gouvernement plus efficace.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Portefeuille de l'Agriculture — Les frais d'utilisation, chapitre 11 du Rapport de 1999; Le ministère des Finances et Revenu Canada — Encouragements fiscaux à la recherche et au développement, chapitre 32 du Rapport de 1994; L'organisation évolutive, chapitre 5 du Rapport de 1992.

Conclusion

La dernière décennie a été marquée par un fort mouvement vers une vision moins bureaucratique et plus souple de la gestion dans le secteur public fédéral. L'assouplissement des contrôles au niveau central, le pouvoir discrétionnaire accru accordé aux gestionnaires, l'accent mis sur les résultats par rapport au processus — ce sont tous des éléments de cette tendance. C'est une tendance que je préconise et appuie fortement, mais elle a son revers. Comme le portent à croire certaines pratiques de dépenses laxistes rendues publiques récemment, quand les contrôles sont réduits et qu'un plus grand pouvoir discrétionnaire est accordé, on court le risque que ce pouvoir soit mal utilisé et que les choses tournent mal.

Pour réduire ce risque au minimum, il faut certains principes fondamentaux pour accompagner la délégation des pouvoirs afin de guider les décisions de dépenses et d'établir des limites appropriées à l'utilisation du pouvoir discrétionnaire. En termes généraux, ces principes exigent que l'on agisse dans le cadre des pouvoirs octroyés et que l'on fasse preuve de prudence,

tout en continuant de mettre l'accent sur les résultats qui comptent pour les Canadiens. Un tel cadre, renforcé par des incitatifs, des valeurs et une éthique appropriés, peut aider à rendre le gouvernement à la fois frugal et efficace.

L'économie canadienne se trouve sur une trajectoire fortement ascendante depuis les dernières années, et les coffres du gouvernement débordent. La prospérité ne suscite généralement pas des efforts intensifs pour faire preuve d'économie et d'efficience. Il importe donc que les parlementaires et le public demeurent vigilants et insistent pour que les dépenses publiques interviennent dans un cadre qui respecte la suprématie du Parlement et favorise l'optimisation des dollars des contribuables.

Annexe : Autres questions

Les réformes de la gestion des ressources humaines n'ont pas répondu aux attentes

La gestion publique au Canada a évolué considérablement au cours de la dernière décennie, s'attachant moins aux contrôles détaillés au niveau central pour mettre davantage l'accent sur les résultats. Dans le cadre de ce changement, les ministères et leurs employés se sont vu accorder de plus vastes pouvoirs et une plus grande discrétion pour trouver des façons innovatrices d'atteindre les objectifs. Ces changements ont mis en lumière l'importance d'améliorer la gestion des employés du gouvernement en vue d'obtenir les résultats souhaités. Comme je l'ai souligné à maintes occasions, le succès dans ce domaine est essentiel à la réussite de la réforme globale de la fonction publique, car ce sont des personnes qui doivent mettre en oeuvre les réformes, assurer les services et faire des commentaires afin d'améliorer le rendement.

Malgré d'importantes initiatives au cours des années 1990, les réformes de la gestion des ressources humaines n'ont pas répondu aux attentes. En outre, il est devenu plus urgent de relever ces défis. L'une des raisons de cette urgence est que les mesures prises pour faire face aux conditions financières difficiles ont exacerbé les conflits de travail et amené de nombreux fonctionnaires à se demander s'il était sage de faire carrière dans la fonction publique. Une autre raison est que la fonction publique est confrontée à des préoccupations nouvelles ou accrues. Parmi celles-ci, on compte la forte augmentation imminente des départs à la retraite, qui laisse présager une crise de leadership, et la concurrence accrue livrée par les autres employeurs à l'égard des « travailleurs du savoir ».

Il faut une véritable percée dans la gestion des ressources humaines pour que la fonction publique puisse relever les défis qui se posent à elle. Pour faire cette percée, il est essentiel de régler trois problèmes qui persistent depuis longtemps. Le cadre administratif qui régit la fonction publique est lourd, coûteux et mal adapté aux exigences de la gestion moderne. La responsabilité est fragmentée au point où le leadership est absent et où la reddition de comptes à l'égard des réformes est peu claire. De plus, l'augmentation de l'autonomie des ministères exige des changements importants dans les rôles joués par les gestionnaires des ministères. Les sous-ministres, vus traditionnellement comme les premiers responsables de l'administration d'un cadre prescrit au niveau central, doivent plutôt assumer une responsabilité cruciale quant à la façon dont leurs ressources humaines sont gérées et au maintien d'un milieu de travail sain dans leurs ministères.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités, chapitre 9 du Rapport de 2000; Le Programme de recrutement post-secondaire de la fonction publique fédérale, chapitre 21 du Rapport de 2000; L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi, chapitre 22 du Rapport de 2000.

Les capacités de gestion financière des ministères sont insuffisantes par rapport aux besoins

Encourager une meilleure gestion financière au gouvernement est pour mon bureau une priorité stratégique de longue date. C'est dans cette optique que nous avons publié, en avril 1999, le Modèle de la capacité de gestion financière, cadre qui décrit les éléments essentiels de la gestion financière dans les ministères et les organismes du gouvernement. Le Modèle énonce les attentes du Bureau en matière de gestion financière et servira de référence pour la réalisation des prochaines vérifications dans ce domaine.

Dans le chapitre 13 du Rapport de cette année, nous présentons les résultats d'une vérification des capacités de gestion financière de cinq ministères. Nous avons constaté qu'aucun de ces ministères ne satisfaisait aux exigences des importantes initiatives gouvernementales en cours, comme la modernisation de la fonction de contrôleur et la Stratégie d'information financière. Ces initiatives visent à moderniser la façon dont le gouvernement gère ses ressources, en renforçant les contrôles internes et en fournissant de l'information de meilleure qualité pour appuyer la planification, la prise de décisions et la communication de l'information.

L'une des faiblesses les plus courantes que nous avons constatée est la capacité limitée d'intégrer l'information financière et non financière. Sans information intégrée, les gestionnaires des ministères ne peuvent déterminer avec exactitude combien il en coûte pour produire un résultat donné ou assurer un service d'un niveau donné. Ils ont besoin de ce genre d'information pour prendre de bonnes décisions, gérer les risques adéquatement et rendre dûment compte de l'utilisation des ressources.

Il sera difficile de moderniser les activités gouvernementales sans de solides capacités de gestion financière. L'établissement de ces capacités dans l'ensemble du gouvernement exigera l'aide soutenue et les efforts concertés du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres. Comme ces importantes initiatives gouvernementales dépendent de capacités qui n'existent pas actuellement, il n'y a pas de temps à perdre.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères, chapitre 13 du Rapport de 2000; Le Modèle de la capacité de gestion financière, avril 1999; 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.

L'information communiquée sur le rendement s'est améliorée, mais les progrès sont lents

Dans le chapitre 19 du présent Rapport, nous examinons l'information communiquée au Parlement sur le rendement des ministères. Il y a eu une certaine amélioration depuis notre vérification de 1997, mais je suis déçu de la lenteur des progrès. Les rapports sur le rendement d'aujourd'hui offrent une meilleure information que celle dont disposaient les parlementaires dans les anciennes parties III du *Budget des dépenses*, mais ils font toujours trop le compte rendu des activités plutôt que de décrire les résultats obtenus par rapport aux résultats escomptés. Trop souvent, les résultats escomptés sont exprimés vaguement et le compte rendu du rendement ne fait aucun lien entre les réalisations et les avantages à long terme pour les Canadiens.

Les députés et le public ont besoin d'une information sur le rendement de bonne qualité pour pouvoir tenir le gouvernement responsable. Les parlementaires ont besoin de cette information pour étudier en comités les programmes ministériels et examiner le processus budgétaire. Les parlementaires pourraient envisager de légiférer pour être certains d'obtenir cette information. Des changements au mécanisme de rapport s'imposent également. Il faut une entente sur les principes de rapport, plus d'incitatifs à la communication d'une information de bonne qualité et une surveillance et un examen critique plus rigoureux de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les ministères ont également besoin d'information sur le rendement pour améliorer leurs programmes et leurs services.

Je suis heureux de constater que la focalisation sur les résultats semble maintenant imprégner la philosophie de gestion des ministères et la communication de l'information sur le rendement. Mais une mise en oeuvre efficace exige que les prochaines étapes — la mesure des résultats, l'utilisation de cette information pour améliorer les programmes et la communication au Parlement d'une information crédible sur les résultats — soient franchies sans plus tarder.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents, chapitre 19 du Rapport de 2000; La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats, chapitre 20 du Rapport de 2000; La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses, chapitre 5 du Rapport de 1997.

Le système d'éducation des enfants indiens vivant dans les réserves ne réussit pas à répondre à leurs besoins

En avril de cette année, nous avons rendu compte de notre vérification de l'enseignement primaire et secondaire donné aux enfants indiens qui vivent dans les réserves. Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) attribue environ un milliard de dollars par année à cette fin, outre le financement de la construction et de l'entretien des écoles.

La vérification a révélé des lacunes graves en matière de scolarisation des étudiants des Premières nations par rapport à celle des autres Canadiens. Le taux de décrochage de ces étudiants avant la neuvième année est six fois plus élevé que celui de la population canadienne en général. La proportion de la population vivant dans les réserves et qui possède un diplôme d'études secondaires est beaucoup moins élevée que dans la population en général. De plus, il n'est pas certain que l'éducation reçue par les enfants indiens réponde à leurs besoins culturels.

Ces faibles résultats reflètent les lacunes de longue date des programmes d'éducation financés par le MAINC. Tout d'abord, le Ministère n'a pas défini son rôle en matière d'éducation. La définition de ce rôle est essentielle tant aux fins de la reddition de comptes que pour permettre au Ministère de savoir si ses capacités et ressources actuelles sont suffisantes pour remplir ce rôle.

Le Ministère doit aussi régler plusieurs questions opérationnelles importantes, notamment la façon dont les fonds d'éducation sont administrés. À la suite du transfert des responsabilités à l'égard des programmes et de la délégation des pouvoirs, le Ministère en est venu à se fier aux Premières nations et aux provinces pour la prestation des services d'éducation. Le Ministère doit prendre les mesures nécessaires pour garantir que ces services — qu'il finance — sont efficaces et efficients.

Répondre aux besoins d'éducation des enfants indiens est urgent. En l'absence de progrès satisfaisants, les coûts financiers des programmes sociaux seront élevés, la perte de capital humain augmentera et les relations entre le gouvernement et les membres des Premières nations se détérioreront.

Pour en savoir davantage, voir la publication suivante du BVG : Affaires indiennes et du Nord Canada — L'enseignement primaire et secondaire, chapitre 4 du Rapport de 2000.

Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité posent des défis de taille

Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité portent sur des questions qui vont de l'inspection des aliments à la réglementation de l'énergie nucléaire, en passant par la pollution de l'environnement et la sécurité aérienne. Ils visent essentiellement à protéger les Canadiens des risques liés à la santé et à la sécurité. Cette tâche devient de plus en plus complexe et exige par conséquent une stratégie tout aussi sophistiquée.

Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ont fait l'objet de changements profonds au cours de la dernière décennie. Ils ont été restructurés de manière à rationaliser la prestation des services. Au lieu d'une réglementation directe (conçue et imposée par le gouvernement), on fait désormais davantage confiance aux normes élaborées par des tiers, comme les codes volontaires de l'industrie. Le financement des programmes a également été réduit, mais il a été en partie réinstauré récemment.

Certains de ces changements ont eu une incidence négative sur la confiance du public dans l'efficacité et la crédibilité de ces programmes de réglementation. Restaurer la confiance du public est l'un des défis majeurs auxquels les responsables de ces programmes sont confrontés aujourd'hui. Parmi les autres défis, on note un risque important de contestations judiciaires pour négligence dans la réglementation, découlant des décisions des tribunaux au cours de la dernière décennie; la nécessité de coordonner les activités entre les ministères et les administrations, car de nombreuses questions de santé et de sécurité transcendent les mandats des ministères et les frontières politiques; et la nécessité de recruter du personnel spécialisé sur une vaste échelle, étant donné la forte proportion des employés qui seront bientôt admissibles à la retraite.

Dans le chapitre 24 du Rapport, nous présentons un certain nombre de recommandations qui peuvent aider le gouvernement à relever ces défis.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, chapitre 24 du Rapport de 2000; Agence canadienne d'inspection des aliments — Les programmes d'inspection des aliments, chapitre 25 du Rapport de 2000; Santé Canada — Le régime de réglementation des produits biologiques, chapitre 26 du Rapport de 2000; Commission canadienne de sûreté nucléaire — La réglementation des centrales nucléaires, chapitre 27 du Rapport de 2000; Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité; chapitre 28 du Rapport de 2000.

La régie des sociétés d'État pourrait être meilleure

La régie des institutions a trait aux processus et aux structures pour surveiller la direction et la gestion d'une société de sorte qu'elle s'acquitte de son mandat et de ses objectifs efficacement. Il est essentiel qu'une société d'État soit bien régie pour que l'argent des contribuables soit bien dépensé. En nous fondant sur notre expérience générale de la vérification de sociétés d'État et sur notre examen plus spécifique de 15 sociétés, nous avons relevé des lacunes dans 3 secteurs qui ont une importance pour la régie des sociétés d'État.

Premièrement, les conseils d'administration doivent être renforcés. À l'heure actuelle, ils ne possèdent pas les compétences ni les capacités essentielles pour surveiller de façon efficace la gestion des sociétés d'État. Les sociétés doivent mieux définir leurs exigences à ce chapitre et le gouvernement doit y donner suite. Les conseils d'administration doivent également participer de façon plus active à la sélection du premier dirigeant de la société. Sans une participation significative du conseil à ce processus, la reddition de comptes du premier dirigeant au conseil est affaiblie et c'est la régie dans son ensemble qui en souffre.

Deuxièmement, les comités de vérification des conseils d'administration des sociétés d'État, souvent, ne suivent pas les meilleures pratiques reconnues. Le comité de vérification joue un rôle essentiel dans la communication de l'information financière, la gestion des risques et le contrôle interne. Parmi les comités que nous avons examinés, la moitié ont été jugés inefficaces ou à peine efficaces.

Enfin, la capacité du gouvernement d'effectuer un examen critique des plans d'entreprise des sociétés est limitée. Le gouvernement doit renforcer cette capacité, puisque c'est à partir de ces plans qu'il tient les sociétés d'État responsables de leur respect de la politique gouvernementale et de leur rendement global.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : La régie des sociétés d'État, chapitre 18 du Rapport de 2000; Les Sociétés d'État : S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance, chapitre 10 du Rapport de 1995.

Possibilités d'économies

Améliorer l'efficacité et l'efficacité des activités gouvernementales et cultiver un juste souci de l'économie sont des objectifs essentiels de notre mandat et des travaux que nous effectuons au Bureau. Dans la plupart des cas, il n'est pas facile de quantifier l'incidence de nos travaux, mais il arrive souvent que, au cours de nos vérifications, nous trouvions des possibilités d'économies auxquelles on peut mettre un prix. Voici quelques exemples tirés des rapports de vérification de cette année :

La gestion des soins de santé offerts aux Premières nations. Dans une vérification effectuée en 1997 des programmes de santé assurés aux collectivités des Premières nations, nous avons constaté la nécessité d'instaurer un système de traitement aux points de service pour contrôler l'administration des prestations. Nous avons également recommandé que Santé Canada prenne les mesures qui s'imposaient pour améliorer les contrôles et les vérifications du système de traitement des remboursements. Au cours d'un suivi effectué cette année, nous avons constaté que l'identification et le rejet des demandes inappropriées avaient permis d'économiser 8,4 millions de dollars en 1999, mais que d'autres améliorations étaient toujours possibles.

Non-recouvrement des dépenses par Affaires indiennes et du Nord Canada. Le Ministère a dépensé environ 151 millions depuis 1997 pour assurer l'approvisionnement continu en eau potable des collectivités Cris touchées par des projets d'aménagement hydroélectrique de Manitoba Hydro. Aux termes d'une convention signée en 1997, Manitoba Hydro est tenue de rembourser au Ministère 50 p. 100 des dépenses attribuables aux effets négatifs des projets d'aménagement hydroélectrique. Nous avons noté dans le chapitre 17 que le Ministère n'avait recouvré aucune somme jusqu'à maintenant.

Frais de service de la dette. Afin de limiter les effets des augmentations imprévues des taux d'intérêt, le gouvernement a augmenté la proportion de titres à taux fixe de la dette totale fédérale de 55 p. 100 en 1995 à 67 p. 100 en 1998, proportion qui est toujours la même aujourd'hui. Dans le chapitre 8, nous avons recommandé que le gouvernement revoie son objectif concernant la structure de la dette pour déterminer si, à la lumière de la nouvelle situation financière, il demeure valable. Nous avons indiqué dans le chapitre que si l'on se fonde sur les différences historiques entre les taux à court et à long termes, une variation de 5 p. 100 de la part des titres à taux fixe par rapport aux titres à taux flottant pourrait produire une économie annuelle d'environ 250 millions de dollars.

Pour en savoir davantage, voir les publications suivantes du BVG : Ministère des Finances — La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever, chapitre 8; Santé Canada — La santé des Premières nations : suivi, chapitre 15; Autres observations de vérification, chapitre 17 du Rapport de 2000.