

2003



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

NOVEMBRE

Questions d'une importance
particulière — 2003
Avant-propos et Points saillants

125
OAG
BVG
1878-2003



Bureau du vérificateur général du Canada



Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125^e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte dix chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2003, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

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

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

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

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

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/2-0F
ISBN 0-662-75123-X





Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport annuel de 2003 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale du Canada,

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

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 25 novembre 2003



Avant-propos



Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2003

Avant-propos

Je suis heureuse de présenter mon rapport annuel de 2003. Il comprend « Questions d'une importance particulière — 2003 » ainsi que les dix chapitres suivants :

Chapitre 1 Les technologies de l'information : le Gouvernement en direct

Chapitre 2 La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement

**Vérification à l'échelle gouvernementale des activités
de commandite, de publicité et de recherche sur
l'opinion publique**

Chapitre 3 Le Programme de commandites

Chapitre 4 Les activités de publicité

Chapitre 5 La gestion de la recherche sur l'opinion publique

Chapitre 6 La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral

Chapitre 7 Développement des ressources humaines Canada et la
Commission de l'assurance-emploi du Canada — Mesure du
rendement du programme de prestations de revenu de
l'assurance-emploi et établissement de rapports

Chapitre 8 Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des
responsabilités fédérales à la population du Nord

Chapitre 9 Le développement économique des collectivités des Premières
nations : les mécanismes institutionnels

Chapitre 10 Autres observations de vérification

Les points saillants des chapitres sont reproduits à la fin de ce document.



Questions d'une importance
particulière — 2003

Table des matières

Introduction	1
Valeurs et éthique dans le secteur public	1
Les valeurs et l'éthique doivent être intégrées à la gestion des programmes	1
Contrôle parlementaire exercé sur les hauts fonctionnaires du Parlement	3
L'environnement unique des hauts fonctionnaires du Parlement	3
Pour une meilleure reddition de comptes	4
Réflexions sur l'année écoulée	5
Amélioration de l'information financière	5
Les comités parlementaires s'intéressent davantage à l'examen du <i>Budget des dépenses</i>	6
Écarts entre les engagements et les mesures prises par le fédéral en matière d'environnement	7
Mesures prises par les ministères à la suite de nos rapports	7
Communiquer de l'information au Parlement sur le rendement des programmes	8
Conclusion	8



Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Introduction

1. Ce rapport est le troisième rapport annuel que je présente à la Chambre des Communes. Je me considère privilégiée d'être le dixième vérificateur général du Canada. Je suis très honorée de succéder à de tels vérificateurs généraux distingués, qui ont servi le Parlement et les Canadiens avec autant de compétences par le passé.
2. L'année 2003 marque pour le Bureau du vérificateur général du Canada un anniversaire digne de mention. En effet, le 1^{er} août, il y a 125 ans, un projet de loi établissant le poste de vérificateur général indépendant était adopté.
3. J'ai beaucoup apprécié l'amabilité et l'appui que m'ont témoignés, à l'occasion de cet anniversaire, les députés et les sénateurs, ainsi que de nombreux hauts fonctionnaires et collègues de l'étranger. Il est valorisant de constater que le Bureau jouit d'une aussi grande considération.

Valeurs et éthique dans le secteur public

Les valeurs et l'éthique doivent être intégrées à la gestion des programmes

4. En septembre, nous avons présenté les résultats de notre vérification de la gestion financière et de l'administration du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Nous avons constaté une défaillance majeure des contrôles en matière de gestion financière, de gestion des ressources humaines, de passation des contrats, de voyages et d'accueil. La situation s'est traduite par des coûts financiers et humains importants et a nui considérablement à la capacité de fonctionnement du Commissariat à la protection de la vie privée.
5. Le fait de devoir signaler une situation comme celle-ci m'a attristée. Je crains que l'on ne croie à tort que de telles situations soient courantes dans le secteur public et que cela n'ébranle la confiance des Canadiens envers leurs institutions publiques fédérales. D'après mon expérience, des excès de cette envergure sont vraiment l'exception à la règle.
6. Néanmoins, nos constatations sur le Programme de commandites et sur les activités de publicité à l'échelle gouvernementale sont troublantes. Dans ce cas également, nous avons constaté un mépris fréquent des règles et trouvé peu de preuves qu'une valeur avait été reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Les irrégularités que nous avons observées s'étendaient aux sociétés d'État et à d'autres organismes. Les règles en matière de passation des contrats n'ont pas été instaurées pour le plaisir d'adopter des règles. Elles sont essentielles au maintien des principes de l'accessibilité, de la concurrence, de l'équité pour les fournisseurs, de la transparence et de la meilleure valeur obtenue — des principes qui constituent le fondement de la politique du gouvernement sur les marchés. Nous ne préconisons pas un accroissement des règles, mais nous souhaitons que les règles existantes soient observées et qu'il y ait des conséquences pour ceux qui les violent.

7. Tant pour le Programme de commandites (chapitre 3) que pour les activités de publicité (chapitre 4), nous avons observé une dégradation de la gestion des affaires publiques à deux niveaux : la gestion globale du Programme et le comportement de certaines personnes. Je crains que l'attention accordée aux actes fautifs, qui sont le fait de personnes en particulier, ne détourne l'attention de problèmes plus graves encore et plus répandus qui ont un effet négatif sur la gestion des programmes. Même s'ils sont manifestement uniques, ces cas soulèvent des questions importantes : comment des situations comme celles-ci ont-elles pu se produire? Pourquoi a-t-on autant tardé à les corriger? Ces questions mettent en lumière le besoin de contrôles ministériels efficaces et d'une amélioration de la surveillance exercée par les organismes centraux et le Parlement.

8. Dans le chapitre 2, « La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement », nous indiquons que le gouvernement doit cerner les problèmes qui existent dans ses programmes et s'y attaquer. Nous avons recommandé qu'il entreprenne des examens indépendants et approfondis des causes profondes des problèmes de ses principaux programmes, afin de déterminer pourquoi ces problèmes ont surgi. Il devrait en communiquer les résultats au Parlement, de même que les mesures qu'il a prises pour empêcher qu'ils ne se reproduisent.

9. Dans notre rapport de 2000, nous avons indiqué qu'une assise de valeurs saines et de règles d'éthique méritait un appui plus systématique et plus rigoureux de la part du gouvernement. Celui-ci devait établir un plan portant sur les valeurs et l'éthique et agir résolument pour le mettre en œuvre.

10. Depuis, le gouvernement a publié des guides pour préciser les responsabilités et l'obligation de rendre compte des ministres et des secrétaires d'État, ainsi que des sous-ministres, et il a élaboré un cadre redditionnel à l'intention des sous-ministres. En 2003, le gouvernement a publié le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, afin de guider et d'appuyer les fonctionnaires dans toutes leurs activités professionnelles.

11. Nous avons examiné ces initiatives et en présentons les résultats dans le chapitre 2. Ce sont des étapes positives et nécessaires. Il faut maintenant que les valeurs et les normes d'éthique qu'elles supposent soient reflétées dans les activités et dans la gestion des affaires publiques. Nous avons aussi examiné les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique d'un certain nombre de ministères qui exécutent d'importants programmes d'approvisionnement ou de subventions et contributions. Nous avons observé que les ministères ont commencé à élaborer et à mettre en œuvre ces initiatives, mais que les progrès sont lents. Dans ce cas également, il faut que les valeurs et l'éthique soient intégrées explicitement à la prise de décision quotidienne.

12. En outre, il doit être clair que le fait de ne pas respecter ces valeurs et ces règles d'éthique aura des conséquences. Les fonctionnaires et les représentants élus doivent savoir quel comportement est inacceptable et doit être signalé, et quelles seront les conséquences d'un comportement inacceptable.

13. Les valeurs et l'éthique dans le secteur public supposent que l'on doit agir avec équité, honnêteté et dans l'intérêt public. Les parlementaires, les ministres et les gestionnaires de la fonction publique ont la responsabilité de promouvoir activement une culture organisationnelle où le respect de ces valeurs et de normes d'éthique élevées est primordial. Il importe que leur comportement reflète ces valeurs et normes et qu'ils prennent les mesures qui s'imposent lorsqu'elles ne sont pas respectées.

Contrôle parlementaire exercé sur les hauts fonctionnaires du Parlement

L'environnement unique des hauts fonctionnaires du Parlement

14. Dans son rapport au Parlement en 1880, le premier vérificateur général indiquait qu'il signalerait, s'il y avait lieu, des questions sur lesquelles il n'était pas d'accord avec l'Exécutif. Le vérificateur général indiquait que la plus grande partie du bien qu'il ferait consisterait à prévenir les irrégularités, en attirant l'attention, en temps opportun, sur des points défavorables qui doivent être signalés, puisqu'on les a laissés se produire.

15. Aujourd'hui, comme à cette époque, le dirigeant d'une organisation qui relève du Parlement a la responsabilité de veiller à ce que l'organisation soit forte et crédible aux yeux des parlementaires. L'une des conséquences les plus inquiétantes de la situation qui s'est produite au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada est la perte de crédibilité de l'institution et de sa capacité de servir le Parlement.

16. Au fil des ans, le Parlement a créé une catégorie spéciale d'organisations qui sont dirigées par des « mandataires du Parlement » ou « hauts fonctionnaires du Parlement ». Pour servir efficacement le Parlement, ces organisations se sont vu accorder une plus grande indépendance du gouvernement que les ministères et organismes ordinaires. Elles sont redevables au Parlement, plutôt qu'à un ministre du Cabinet, et jouissent d'une souplesse considérable en ce qui concerne leur gestion. Les hauts fonctionnaires du Parlement sont :

- le vérificateur général,
- le directeur général des élections,
- le commissaire aux langues officielles,
- le commissaire à l'information,
- le commissaire à la protection de la vie privée.

17. Étant donné l'indépendance considérable qui leur est accordée, ces organisations ont le devoir de s'acquitter de leur mandat avec loyauté et honnêteté. En pratique, elles font l'objet de moins de surveillance et de contestation que les ministères et organismes du gouvernement, dont les ministres comparaissent régulièrement devant les comités parlementaires. Mais les hauts fonctionnaires du Parlement ont autant à rendre compte d'une

gestion prudente des fonds publics. Étant donné les événements qui se sont produits au Commissariat à la protection de la vie privée, il est évident qu'il faut établir un mécanisme différent pour l'examen des dépenses prévues et réelles des hauts fonctionnaires du Parlement, sans toutefois compromettre leur indépendance.

18. Comme c'était le cas pour mon prédécesseur, Denis Desautels, le mécanisme d'établissement du budget de mon bureau me met également mal à l'aise depuis un certain temps. À l'heure actuelle, à l'instar de presque tous les ministères et organismes fédéraux, mon bureau négocie son budget avec les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Bien que cela n'ait pas affecté notre indépendance, je pense qu'en principe, le mécanisme devrait être modifié afin qu'aucune pression indue, réelle ou perçue, ne puisse être exercée sur le Bureau.

19. Cependant, notre budget et celui des autres hauts fonctionnaires du Parlement devraient être soumis à un examen rigoureux. Comme nous l'avons souligné auparavant, il existe au Royaume-Uni un processus d'établissement du budget du Bureau de vérification sur recommandation d'un comité de députés représentant tous les partis au Parlement. Ainsi, les décisions concernant le budget sont prises par les personnes qui devraient le faire, c'est-à-dire par les députés du Parlement envers lesquels le vérificateur général est comptable, plutôt que par des fonctionnaires. Récemment, nous avons proposé au Secrétariat du Conseil du Trésor un autre mécanisme qui pourrait servir à établir notre budget. Nous avons suggéré qu'un groupe externe d'experts examine notre budget des dépenses et fasse une recommandation au Conseil du Trésor. Cela garantirait un examen adéquat de notre budget, mais ne compromettrait pas notre indépendance. J'aimerais bien que mon bureau fasse l'objet d'un projet pilote pour tester ce mécanisme.

Pour une meilleure reddition de comptes

20. Les députés, par l'entremise du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, ont la possibilité de nous demander de rendre compte de la gestion des ressources qu'ils nous ont confiées. Je suis heureuse que le Comité des comptes publics tienne régulièrement des réunions pour examiner nos rapports sur les plans et les priorités et nos rapports sur le rendement.

21. Cependant, on me demande souvent qui vérifie le Bureau du vérificateur général.

22. Depuis des années, nos états financiers sont vérifiés par une firme indépendante et le rapport du vérificateur est maintenant inclus dans notre rapport sur le rendement au Parlement. Mais cela n'est pas suffisant.

23. Les députés et le public se tournent vers le vérificateur général pour obtenir de l'information objective et étayée sur laquelle ils peuvent se fier pour examiner le rendement du gouvernement et l'en tenir responsable.

24. Afin de maintenir leur confiance, il est essentiel que nous respections nos autorisations législatives ainsi que les normes de pratique professionnelle

établies. Pour fournir l'assurance que nous le faisons, nous nous sommes engagés à soumettre nos processus et pratiques de vérification à une évaluation externe régulière et continue pour garantir qu'ils tiennent compte des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité. À cette fin, un groupe international effectuera en 2003-2004 un examen externe de nos pratiques de vérification de l'optimisation des ressources.

25. L'examen externe sera dirigé par le National Audit Office du Royaume-Uni. L'équipe d'examen comprendra également des représentants des bureaux de vérification nationaux de la France, de la Norvège et des Pays-Bas. L'équipe effectuera un examen indépendant et objectif suivant un processus qui comprend l'examen de la conformité aux principes généralement reconnus de vérification du rendement. Le General Accounting Office des États-Unis y participera à titre d'observateur.

26. Nous serons le premier bureau de vérification national à être examiné par une équipe de pairs d'autres pays. Nous nous attendons à recevoir le rapport de vérification final au début de 2004. Afin de favoriser l'ouverture et la transparence dans le secteur public, nous publierons les résultats immédiatement, ainsi que toute recommandation visant à améliorer certains aspects.

Réflexions sur l'année écoulée

27. De mon point de vue, des réalisations dignes de mention et des déceptions ont marqué les douze derniers mois.

Amélioration de l'information financière

28. La capacité du Parlement de tenir le gouvernement responsable des dépenses publiques est liée étroitement à la qualité de l'information financière mise à la disposition des parlementaires. Depuis quelque temps déjà, mon bureau a recommandé au gouvernement fédéral d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale. Je suis très heureuse que cela soit chose faite. Ainsi, le Canada se trouve parmi les chefs de file, à l'échelle mondiale, en matière de rapports financiers produits par un gouvernement national.

29. Modifier les pratiques comptables d'une organisation de la taille du gouvernement du Canada a été une tâche titanesque. Certains ont jugé qu'il s'agissait du plus gros changement apporté à la comptabilité du gouvernement fédéral depuis la Confédération, en 1867. Un grand nombre de personnes dans les ministères et les agences ont travaillé dur pour que ce projet se concrétise. Je félicite le gouvernement d'avoir mis en œuvre ce changement.

30. La comptabilité d'exercice intégrale fournit une mesure plus complète de la taille du gouvernement. Elle permet au gouvernement de présenter ses résultats financiers selon une méthode comptable largement reconnue et plus appropriée. Le défi consiste maintenant à utiliser de manière efficace, dans la prise de décisions de gestion, l'information que génère cette nouvelle méthode. Les gestionnaires disposeront d'une information adéquate sur les

coûts et d'une meilleure information sur les actifs et les passifs. Ainsi, ils pourront prendre des décisions plus éclairées et gérer les ressources de manière plus efficace.

31. Cependant, les crédits sont toujours présentés en majeure partie selon la comptabilité de caisse. À mon avis, on ne pourra en arriver à une gestion et à un contrôle financiers efficaces, aussi longtemps que les crédits ne seront pas présentés selon la même méthode que les budgets et les rapports financiers des ministères et de l'ensemble du gouvernement.

Les comités parlementaires s'intéressent davantage à l'examen du Budget des dépenses

32. L'an dernier, mon rapport a soulevé des préoccupations sérieuses au sujet du coût du Programme canadien des armes à feu. Au cours des quatre audiences qu'il a tenues sur le rapport, le Comité des comptes publics a discuté du rôle des députés dans l'examen et la contestation des chiffres présentés dans les budgets des dépenses des ministères.

33. Pour aider les comités à examiner les budgets des dépenses, mon bureau a publié, en mars 2003, *L'examen des documents du Budget des dépenses par les comités parlementaires* (révision d'un document publié pour la première fois en 1998).

34. Nous avons été invités à comparaître à trois audiences du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et d'un de ses sous-comités, et à une audience du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

35. Dernièrement, les députés ont manifesté plus d'intérêt à l'égard de l'examen des budgets des dépenses en comités. Plusieurs comités permanents ont soumis des rapports à la Chambre des communes sur les budgets des dépenses et ont, dans certains cas, recommandé des réductions de crédits.

36. Un examen approfondi des budgets des dépenses a toujours été un des principaux moyens de tenir le gouvernement comptable de ses plans de dépenses. Il est encourageant de constater que les députés réaffirment leur rôle dans ce processus.

37. Je suis également heureuse que les comités continuent à s'intéresser à nos travaux. L'an dernier, notre bureau a participé à un nombre record d'audiences et de séances d'information, soit 52. Les audiences ont généralement porté sur les vérifications de l'optimisation des ressources, mais ont touché également les *Comptes publics du Canada*, des projets de loi à l'étude, nos rapports sur les plans et les priorités et nos rapports sur le rendement.

Écarts entre les engagements et les mesures prises par le fédéral en matière d'environnement

38. Dans son rapport de cette année, la commissaire à l'environnement et au développement durable a souligné une fois de plus les écarts entre les engagements et les mesures prises par le gouvernement fédéral en matière d'environnement.
39. Les travaux de vérification effectués par la commissaire cette année ont révélé que le gouvernement fédéral doit :
- travailler activement à respecter les engagements pris afin de garantir que les pesticides sont sécuritaires;
 - être en mesure de communiquer les répercussions de ses activités en matière de transport routier sur l'atteinte de l'objectif fixé par le Canada à Kyoto;
 - indiquer clairement les résultats de ses stratégies de développement durable.
40. La commissaire a aussi vérifié si les engagements pris par les ministères et les organismes fédéraux dans leurs réponses aux pétitions environnementales ont été respectés. Même si les engagements n'ont pas tous été entièrement mis en œuvre, le rapport de la commissaire a confirmé que le processus de pétition suscitait des changements et la prise de mesures.

Mesures prises par les ministères à la suite de nos rapports

41. Les parlementaires et le public veulent aussi savoir quelles mesures le gouvernement a prises pour apporter les améliorations nécessaires, et si les problèmes soulevés dans nos rapports de vérification ont été réglés.
42. Pour fournir cette information aux parlementaires, nous avons conçu un nouveau rapport *Le Point*. Celui-ci décrit chaque année les mesures prises par le gouvernement en réponse à nos constatations et recommandations précédentes. Nous avons déposé notre deuxième rapport *Le Point* en mai 2003.
43. J'ai été heureuse de pouvoir indiquer, dans ce rapport, que les résultats étaient généralement positifs. Des mesures ont été prises, bien que tous les problèmes n'aient pas été réglés. Nous avons jugé les progrès satisfaisants en ce qui concerne les constatations et recommandations de quatre des six vérifications dont nous avons effectué le suivi.
44. Je sais que les médias ont généralement tendance à mettre en lumière les problèmes que nous signalons. Les bonnes nouvelles de nos rapports sont donc souvent éclipsées par les mauvaises. Il est important de souligner que les ministères donnent bel et bien suite à nos rapports en mettant en œuvre nos recommandations et celles des comités parlementaires, lesquels tiennent des audiences sur nos rapports. C'est en continuant à porter attention aux aspects préoccupants que l'on pourra, au fil du temps, améliorer la gestion des programmes gouvernementaux.

45. Nous continuerons à effectuer un suivi approfondi des questions les plus importantes soulevées dans nos rapports à la Chambre des communes. Nous continuerons aussi à souligner les progrès accomplis lorsque nous en constaterons.

Communiquer de l'information au Parlement sur le rendement des programmes

46. L'un des rôles les plus importants de mon bureau est de fournir aux parlementaires de l'information qu'ils ne peuvent obtenir autrement. Le chapitre 6, « La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral », réunit de l'information sur des questions liées à notre patrimoine culturel qui touchent de nombreux ministères et parties intéressées plutôt que seulement un ou deux des intervenants les plus importants. Je crois qu'ainsi, nous fournissons au Parlement un tableau plus complet du rendement des programmes et attirons son attention sur les choix difficiles à faire pour protéger notre patrimoine culturel.

Conclusion

47. En tant que vérificatrice générale, je sais à quel point je dépends d'autres personnes pour produire mes rapports et susciter des améliorations dans la gestion des programmes. Je veux souligner l'enthousiasme et le dévouement du personnel de mon bureau. Je veux aussi mentionner la collaboration et l'appui excellents que nous apportent les ministères et organismes que nous vérifions, parfois dans des circonstances difficiles. Enfin, je veux exprimer mon appréciation à l'égard du travail des comités du Parlement qui examinent nos rapports et recommandent des améliorations au gouvernement. Grâce aux efforts conjugués de toutes ces parties, je suis convaincue que mon bureau continuera à bien servir les Canadiens et Canadiennes.