

Questions d'une importance
particulière — 2001

Table des matières

Points saillants	1
Mon premier rapport	3
L'érosion du contrôle parlementaire	4
Les recettes sont-elles perçues conformément à l'intention du Parlement?	5
Le gouvernement dépense-t-il de l'argent sans l'approbation du Parlement?	6
Les nouvelles formes de prestation de programmes et de services mettent-elles en péril la surveillance parlementaire?	7
Renforcement de la gestion financière et budgétaire	10
Accomplir des progrès	10
Se préoccuper du long terme	12
La « frénésie de dépenses à la fin de l'exercice »	13
Les transferts aux fondations	13
La gestion inadéquate des programmes de subventions et de contributions	14
La santé interne de la fonction publique	15
Un centre d'excellence	16
Les défis que mon bureau doit relever	16
Dernières réflexions	17



Questions d'une importance particulière — 2001

Points saillants

1. Voici mon premier rapport à la Chambre des communes à titre de vérificatrice générale du Canada. Dans ce chapitre, je me concentre sur quatre questions qui m'intéressent tout particulièrement dans l'exercice de mes nouvelles fonctions.
 - **L'érosion du contrôle exercé par le Parlement sur la façon dont le gouvernement prélève des fonds et les dépense.** Les Canadiens ont le droit de contrôler la façon dont les fonds publics sont perçus et utilisés et, en définitive, il revient aux députés élus d'exercer ce contrôle en notre nom. C'est la raison pour laquelle je m'inquiète des exemples récents d'érosion du contrôle parlementaire, qui mettent en jeu des milliards de dollars de recettes et de dépenses.
 - **Le renforcement de la gestion financière et budgétaire.** Au cours des cinq dernières années, la situation financière du gouvernement fédéral a changé considérablement. La transparence et la discipline grâce auxquelles le gouvernement a obtenu des résultats impressionnants jusqu'à maintenant sont essentielles à la poursuite de ce succès. Des mesures ont également été prises pour améliorer la gestion financière dans les ministères et les organismes. Il faut gérer ces sommes d'argent avec prudence dans l'intérêt du public.
 - **La gestion inadéquate des programmes de subventions et de contributions.** L'intérêt manifesté récemment pour les subventions et les contributions ne s'est pas encore traduit par une amélioration générale de leur gestion dans l'ensemble du gouvernement. Les problèmes à l'échelle gouvernementale exigent des solutions à l'échelle gouvernementale.
 - **La santé interne de la fonction publique fédérale.** Le gouvernement s'est fixé un calendrier ambitieux pour moderniser la gestion des ressources humaines. Un bon gouvernement est tributaire du rendement de la fonction publique. Je surveillerai ces efforts de modernisation de près.
2. Je fais également des observations sur certains des principaux défis que mon bureau doit relever. Mon but est de m'assurer que le Bureau demeure un centre d'excellence en gestion du secteur public, réputé pour la qualité de son travail.



Mon premier rapport

3. Je suis honorée de soumettre mon premier rapport à la Chambre des communes en qualité de vérificatrice générale du Canada.
4. Depuis mon entrée au Bureau en tant que sous-vérificatrice générale en 1999, j'ai bénéficié énormément de la sagesse et de l'appui de Denis Desautels. On se souviendra de lui comme l'un des fonctionnaires les plus dévoués et les plus dignes de confiance du Canada, un homme dont l'intégrité ne faisait — et ne fait — nul doute.
5. J'en suis venue également à connaître et à admirer de nombreux parlementaires et de nombreux fonctionnaires. Leurs connaissances et leur expertise, ainsi que leur dévouement envers la fonction publique, continuent de m'impressionner. Un grand nombre d'entre eux comptent parmi les hommes et les femmes les plus brillants et les plus compétents avec lesquels j'ai travaillé au cours de ma carrière. Leurs contributions importantes à la santé sociale, économique et politique du pays passent souvent inaperçues et ne sont pas toujours récompensées.
6. La communauté internationale reconnaît de plus en plus que la gouvernance — la façon dont le pouvoir est exercé, la voix donnée aux citoyens, la façon dont les décisions sur les questions d'intérêt public sont prises — est essentielle au développement économique et social d'un pays. Une bonne gouvernance et le développement vont généralement de pair.
7. L'obligation de rendre compte de ses actions est indispensable au bon fonctionnement de notre régime. Le gouvernement a des pouvoirs considérables : il peut prélever des impôts et des taxes, dépenser, rédiger des lois et les faire appliquer. Le gouvernement doit rendre compte au Parlement de la façon dont il utilise ces pouvoirs, et chaque député de la Chambre doit à son tour en rendre compte à ses électeurs.
8. Le Bureau du vérificateur général occupe une place unique au sein du régime parlementaire canadien. Il est indépendant du gouvernement et rend compte au Parlement. En qualité de vérificatrice générale, mon travail consiste à examiner les activités du gouvernement fédéral et à fournir de l'information objective aux parlementaires. Ceux-ci peuvent utiliser cette information pour tenir le gouvernement responsable de l'intendance des fonds publics, de l'exécution des programmes et de la prestation des services (voir la pièce 1).
9. Le chapitre porte essentiellement sur quatre questions qui m'intéressent tout particulièrement dans l'exercice de mes nouvelles fonctions. Ce ne sont pas des questions nouvelles; elles ont figuré au premier plan de nombreux rapports du Bureau. Il est clair, cependant, que des améliorations s'imposent pour que le gouvernement puisse mieux s'acquitter de ses tâches au chapitre de ces questions :
 - L'érosion du contrôle exercé par le Parlement sur la façon dont le gouvernement prélève les fonds et les dépense

- La nécessité de renforcer la gestion financière et budgétaire au gouvernement fédéral
- La gestion inadéquate des programmes de subventions et de contributions
- La santé interne de la fonction publique fédérale

10. Je vais faire également quelques observations sur certains des principaux défis que mon bureau doit relever. Bon nombre d'entre eux reflètent les défis que le gouvernement fédéral dans son ensemble doit relever.

L'érosion du contrôle parlementaire

11. L'un de mes rôles en tant que vérificatrice législative est d'examiner si le gouvernement fédéral respecte les autorisations parlementaires. Plus précisément, le gouvernement doit obtenir l'autorisation du Parlement avant de percevoir et de dépenser des fonds.

12. La façon dont le gouvernement fédéral prélève des fonds et les dépense découle de notre constitution et de notre tradition parlementaire. Le principe sous-jacent est simple : les Canadiens ont le droit de contrôler la façon dont les fonds publics sont perçus et utilisés.

13. Ensemble, le Parlement, le gouvernement et les fonctionnaires sont les gardiens des fonds publics qui leur sont confiés pour exécuter les programmes et assurer la prestation des services aux Canadiens. En bout de ligne, cependant, ce sont les députés que nous avons élus qui exercent ce contrôle en notre nom.

14. C'est la raison pour laquelle je m'inquiète de l'érosion du contrôle exercé par le Parlement sur la façon dont l'argent est prélevé et dépensé. De récents rapports ont cité un certain nombre d'exemples, qui mettent en jeu des milliards de dollars de recettes et de dépenses.

Pièce 1 Quelles sont les responsabilités du vérificateur général?

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

Le gouvernement présente-t-il l'information financière fidèlement?

Il s'agit de la vérification « d'attestation ». Le vérificateur atteste ou vérifie que les états financiers du gouvernement donnent une image fidèle de sa situation et de ses résultats financiers.

Le gouvernement a-t-il perçu ou dépensé les fonds autorisés par le Parlement et aux fins autorisées par le Parlement?

Il s'agit de la vérification « de la conformité aux autorisations ». Le vérificateur demande si le gouvernement a respecté les désirs du Parlement.

Les programmes ont-ils été exécutés de façon économique et efficiente? Le gouvernement a-t-il les moyens de mesurer leur efficacité? A-t-on tenu suffisamment compte des conséquences environnementales?

Il s'agit de la vérification « d'optimisation des ressources » ou du rendement. Le vérificateur demande si les contribuables en ont obtenu pour leur argent et si les programmes sont bien gérés.

Conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le vérificateur général pose des questions semblables au sujet des sociétés d'État dont il est le vérificateur.

Les recettes sont-elles perçues conformément à l'intention du Parlement?

- 15. Cotisations d'assurance-emploi.** L'assurance-emploi compte parmi l'un des plus importants programmes sociaux du gouvernement. Cette année, on a versé dans le cadre de celui-ci des prestations estimées à 12 milliards de dollars. Le programme offre une aide financière temporaire aux chômeurs canadiens pendant qu'ils cherchent du travail, améliorent leurs compétences, ou pendant qu'ils sont malades, en congé de maternité ou prennent soin d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté.
- 16.** Les employeurs et les travailleurs assument tous les coûts du programme par le biais de leurs cotisations. Celles-ci ont totalisé 18,7 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2001, et équivalaient à 11 cents de chaque dollar d'impôt fédéral.
- 17.** Depuis 1999, dans notre opinion sur les états financiers du Compte d'assurance-emploi, nous attirons l'attention sur le solde du Compte, la différence entre les cotisations perçues et les prestations versées et les coûts administratifs assumés (voir la pièce 2). Nous avons fait des observations sur la taille du solde, son taux de croissance et le fait que les facteurs ayant servi à établir les taux de cotisation n'ont pas été divulgués.
- 18.** La *Loi sur l'assurance-emploi* fixe deux objectifs pour guider l'établissement des taux de cotisation : fixer des taux de cotisation qui permettent le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenu suffisant pour couvrir les prestations et les coûts du programme; et maintenir une certaine stabilité des taux. Dans son rapport de 2001, l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a conclu qu'un

Pièce 2 Le Compte d'assurance-emploi

Le Compte d'assurance-emploi comptabilise les revenus et les dépenses du programme d'assurance-emploi. Les montants reçus conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi* sont déposés dans le Trésor du gouvernement; les coûts du programme d'assurance-emploi sont financés à même le Trésor. Comme le déficit ou l'excédent du Compte entre dans le calcul de la situation financière globale du gouvernement, tout excédent ou déficit accumulé n'est que théorique.

L'excédent ou le déficit accumulé du Compte devrait être un facteur important dans l'établissement des taux de cotisation d'assurance-emploi, car il aide à déterminer le niveau des cotisations nécessaires pour maintenir la stabilité des taux au fil du temps. Depuis 1994, cependant, les revenus des cotisations dépassent les coûts du programme, ce qui a eu pour effet de transformer le déficit accumulé cette année-là en un excédent, qui se chiffre aujourd'hui à 36 milliards de dollars.

L'excédent du Compte d'assurance-emploi a un effet direct sur la situation financière du gouvernement. En effet, le Compte est une source de recettes et de liquidités pour le gouvernement et il l'aide à réduire sa dette nette. Sans le Compte d'assurance-emploi, l'excédent annuel du gouvernement aurait été de 8 milliards de dollars au lieu des 17 milliards de dollars déclarés pour l'exercice clos le 31 mars 2001.

Pour plus d'information, voir les Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada de l'exercice clos le 31 mars 2001.

solde de 10 à 15 milliards de dollars serait suffisant pour couvrir les coûts des prestations plus élevés qu'entraînerait une récession éventuelle et empêcher l'augmentation des taux de cotisation.

19. Le 31 mars 2001, le solde du Compte d'assurance-emploi dépassait 36 milliards de dollars. La Commission de l'assurance-emploi du Canada n'a pu justifier de façon adéquate la taille et la croissance du solde du Compte. Sans une telle justification, je n'ai pu conclure que les taux de cotisation établis pour 2001 étaient conformes à l'esprit de la *Loi*.

20. Les modifications apportées récemment à la *Loi* suspendent le processus normal d'établissement des taux de cotisation pendant que le gouvernement étudie le processus. Les taux de cotisation pour 2002 et 2003 seront établis aux niveaux que le Cabinet jugera adéquats, sur recommandation des ministres de Développement des ressources humaines et des Finances.

21. Un examen rapide et ouvert du processus d'établissement des taux de cotisation améliorerait énormément la transparence du processus et contribuerait à garantir qu'il respecte clairement l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Le gouvernement dépense-t-il de l'argent sans l'approbation du Parlement?

22. L'an dernier, dans le contexte de l'intérêt croissant que la gestion des programmes de subventions et de contributions à Développement des ressources humaines Canada a suscité parmi le public et chez les parlementaires, nous avons établi quatre principes de base liés aux dépenses publiques (voir la pièce 3). Le premier principe, qui est une exigence minimale, est que toutes les dépenses gouvernementales doivent recevoir la sanction du Parlement.

23. Le présent rapport et les rapports récents donnent des exemples de situations où le Parlement n'a pas été impliqué pleinement avant que les programmes ne soient lancés (voir la pièce 4).

24. **Parc Downsview Park.** L'an dernier, nous avons signalé que le gouvernement fédéral avait aménagé un parc urbain à Downsview, en Ontario, à un coût estimatif supérieur à 100 millions de dollars, sans avoir obtenu une autorisation claire et explicite du Parlement. Prises séparément, les mesures gouvernementales respectaient la loi applicable. Considérées dans leur ensemble, cependant, elles avaient pour effet d'exclure le Parlement de la prise de décisions. Cette année, nous avons signalé qu'une injection ultérieure d'environ 19 millions de dollars a été faite pour financer des activités de programme sans l'autorisation officielle du Parlement.

25. **Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable.** Dans mes observations sur les états financiers du gouvernement du Canada, je me suis inquiétée que le gouvernement ait transféré 50 millions de dollars à une société sans but lucratif avant que le Parlement n'ait approuvé la loi ayant créé la Fondation et n'ait autorisé le gouvernement à dépenser cet argent.

26. Allocation pour frais de chauffage. Dans ce rapport, je fais des commentaires sur l'allocation de plus de 1,4 milliard de dollars versée plus tôt cette année pour aider à compenser l'effet de la hausse des prix de l'énergie sur les frais de chauffage des ménages. Le gouvernement s'est servi de procédures financières qui lui ont permis d'agir rapidement. Toutefois, en utilisant un processus d'approbation et de financement accéléré, le gouvernement n'a pas donné aux parlementaires l'occasion d'exercer leur rôle, soit sanctionner des dépenses publiques pour une nouvelle initiative importante.

Les nouvelles formes de prestation de programmes et de services mettent-elles en péril la surveillance parlementaire?

27. Traditionnellement, les programmes et les services gouvernementaux sont assurés aux Canadiens par des ministères, des organismes et des sociétés d'État qui rendent compte directement aux ministres et qui sont soumis à la responsabilité ministérielle (voir la pièce 5). Les programmes et les services fédéraux sont encore assurés en majorité de la sorte.

Pièce 3 Quatre principes de base des dépenses publiques

1. **Toutes les dépenses gouvernementales devraient avoir 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 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 lors de tout débours de fonds publics.
2. **Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficience.** Ce principe reconnaît 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 du public. Cela veut dire aussi que le gouvernement doit essayer de maximiser la valeur obtenue en contrepartie des dollars qu'il dépense.
3. **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 le gouvernement doit les gérer en fonction des résultats.
4. **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.

Pour plus d'information, voir le chapitre Questions d'une importance particulière — 2000 du Rapport du vérificateur général du Canada de 2000.

Pièce 4 Des fonds sont-ils dépensés sans l'autorisation du Parlement?

Parc Downsview

Dans son budget de 1994, le gouvernement a annoncé la fermeture de la base militaire des Forces armées canadiennes de Toronto, à Downsview, et la transformation d'une partie du terrain en un parc récréatif urbain. En 1997, la Société immobilière du Canada Limitée — une société d'État — a été autorisée à créer une filiale pour aménager le parc. Parc Downsview Park inc. a été constituée en société en juillet 1998 et a commencé ses activités en avril 1999.

Généralement, quand une nouvelle société d'État est créée et dotée de caractéristiques d'exploitation uniques, elle reçoit un mandat du Parlement au moyen d'une loi. Dans ce cas, le gouvernement a choisi de faire de Downsview Park une filiale, même s'il y avait des différences importantes entre son mandat (gestion d'un parc non commercial) et le mandat principal de la société mère (aliénation de propriétés commerciales). Le gouvernement a utilisé un décret pour constituer la filiale en société; il n'a pas demandé l'autorisation du Parlement.

Quand des actifs de l'État comme des terrains ne sont plus nécessaires, ils sont généralement déclarés excédentaires et vendus, et les produits de la vente sont versés au Trésor. Toute dépense de programme financée grâce au Trésor doit être autorisée par le Parlement. Cependant, dans le cas de Parc Downsview, les actifs ont été transférés directement du ministère de la Défense nationale à la filiale. La vente de ces actifs à une entreprise du secteur privé a fait que le gouvernement s'est trouvé à transférer indirectement 19 millions de dollars en espèces à Parc Downsview pour financer de nouvelles activités. À notre avis, il aurait été préférable que le Parlement approuve officiellement cette opération.

Pour plus d'information, voir le Rapport de la vérificatrice générale du Canada de 2001, chapitre 13, Autres observations de vérification — Parc Downsview Park Inc.

Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable

En février 2000, le gouvernement a annoncé son intention d'établir un fonds pour l'appui technologique au développement durable doté de 100 millions de dollars, afin de stimuler le développement et de faire l'essai de nouvelles technologies environnementales. La loi créant la Fondation qui doit administrer le fonds a été présentée à la Chambre des communes en octobre 2000, mais n'avait pas été adoptée au moment où les élections fédérales ont été déclenchées. Un nouveau projet de loi a été présenté en février 2001 et adopté en juin 2001.

Avant l'adoption de la loi créant la Fondation, quatre citoyens canadiens ont établi une société sans but lucratif appelée la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable. Le gouvernement a signé un accord de financement avec cette fondation en mars 2001 et lui a

octroyé 50 millions de dollars en avril 2001. Le gouvernement demandera au Parlement d'approuver ce financement de façon rétroactive quand il votera le Budget des dépenses.

Pour plus d'information, voir les Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2001.

Allocation pour frais de chauffage

Pour compenser l'effet de la hausse des prix de l'énergie sur les frais de chauffage des ménages, le gouvernement a annoncé, en octobre 2000, l'allocation pour frais de chauffage. Le gouvernement a proposé de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour obtenir du Parlement l'autorisation en ce qui a trait aux paiements. En janvier 2001, un paiement ponctuel de 125 \$ a été versé aux personnes à revenu faible ou modeste admissibles au crédit pour la taxe sur les produits et services et de 250 \$ aux familles à revenu faible ou modeste admissibles, pour un coût total de 1,4 milliard de dollars.

Le 22 octobre 2000, le Parlement a été dissous en raison des élections générales. La législation autorisant les paiements n'a pas été présentée avant la dissolution du Parlement. Par conséquent, les paiements ont été effectués avant que le gouvernement n'ait demandé au Parlement d'autoriser la dépense.

Au lieu de suivre le processus parlementaire normal qui est de présenter ou de modifier une loi, le gouvernement s'est servi d'un décret au moment où la Chambre des communes ne siégeait pas afin d'autoriser les paiements à titre gracieux; le gouvernement s'est servi de deux mandats spéciaux pour affecter les fonds.

Un paiement à titre gracieux est généralement effectué pour régler des réclamations faites au gouvernement découlant de ses activités, par exemple pour indemniser un employé dont les vêtements ou les effets personnels ont été endommagés pendant qu'il était au travail. Il s'agit d'un paiement à titre volontaire autorisé par le gouverneur en conseil et fait uniquement lorsqu'il n'existe pas d'instruments législatifs, réglementaires ou politiques pour faire le paiement.

Le gouvernement utilise des mandats spéciaux pour obtenir des fonds afin de financer ses activités courantes quand le Parlement est dissous en période électorale. Il les utilise généralement quand le besoin urgent de fonds se fait sentir et qu'il n'existe aucune autre source de financement. Les mandats spéciaux ont fait l'objet d'un rapport au Parlement le 12 février 2001.

Pour plus d'information, voir le Rapport de la vérificatrice générale du Canada de 2001, chapitre 13, Autres observations de vérification — Ministère des Finances — Affaiblissement de la surveillance par le Parlement d'une allocation pour frais de chauffage mal ciblée.

28. Cependant, au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a encouragé les ministères à trouver des façons nouvelles et potentiellement plus efficaces d'assurer les services aux Canadiens. Dans certains cas, au lieu de fournir les programmes et les services lui-même, le gouvernement partage la prestation avec d'autres parties ou leur délègue des décisions opérationnelles et de planification clés. Dans ces cas, le gouvernement fédéral devient un partenaire plutôt qu'un fournisseur.

29. En 1999, nous avons signalé que le gouvernement fédéral avait établi plus de 75 mécanismes de ce genre, représentant des dépenses au total de plus de 5 milliards de dollars par année. De par leur nature, ces mécanismes mettent en question les relations redditionnelles classiques où les ministres rendent compte de leurs politiques et programmes au Parlement et, par l'entremise du Parlement, aux contribuables en général. La reddition de comptes devient plus complexe.

Pièce 5 Modes d'exécution des programmes et de prestation de services fédéraux

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

30. Cependant, quelle que soit la partie qui assure la prestation des programmes et des services, les Canadiens s'attendent à ce qu'elle soit impartiale, juste, équitable, prudente, honnête et professionnelle. Ils s'attendent aussi à ce que le Parlement puisse examiner comment leurs taxes sont dépensées et si les objectifs d'intérêt public sont atteints.

31. Bon nombre de ces nouveaux mécanismes n'ont pas une structure redditionnelle qui permet une surveillance efficace de la part du Parlement. L'an prochain, nous ferons un suivi des travaux que nous avons réalisés sur cette question et des questions connexes.

32. Il faut établir un équilibre entre, d'une part, l'indépendance et la souplesse requises pour assurer le fonctionnement efficace de ces mécanismes et, d'autre part, la nécessité d'avoir une reddition de comptes qui soit appropriée. Je crois qu'une reddition de comptes appropriée au Parlement et au public — y compris une vérification — est compatible avec le principe de non-intervention du gouvernement dans les activités quotidiennes.

Renforcement de la gestion financière et budgétaire

Accomplir des progrès

33. Au moment où les deux vérificateurs généraux précédents ont été nommés, la dette du gouvernement était élevée et augmentait par rapport au produit intérieur brut, soit le total des biens et des services produits au Canada. Le service de la dette consommait une part croissante des recettes.

34. Cependant, au cours des cinq dernières années, la situation financière du gouvernement fédéral a changé considérablement (voir la pièce 6).

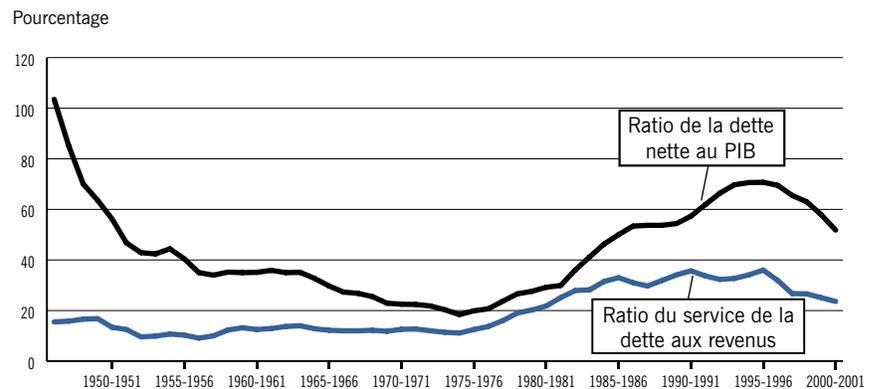
- Quatre excédents annuels consécutifs ont été enregistrés, à compter de 1997-1998. Il s'agissait des premiers excédents enregistrés depuis près de 30 ans.
- Ces excédents, combinés à la croissance de l'économie, ont permis de réduire le ratio de la dette nette au produit intérieur brut de près de 20 points depuis le sommet inscrit en 1995-1996. Le ratio n'a jamais été aussi faible depuis le milieu des années 1980.
- Avec la diminution des taux d'intérêt et l'augmentation des recettes, la part des recettes fiscales devant être utilisée pour le service de la dette a diminué du tiers.

35. Le Budget est l'instrument le plus important d'harmonisation des priorités stratégiques du gouvernement et de leur mise en œuvre. Il représente la réponse budgétaire du gouvernement aux conditions économiques et sociales actuelles et prévues.

36. Pour obtenir ces résultats financiers, le gouvernement a apporté un certain nombre de changements au processus budgétaire.

- Les mises à jour économiques et financières de l'automne, combinées aux audiences prébudgétaires du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, font maintenant partie intégrante du processus budgétaire, ce qui le rend plus ouvert et plus transparent. Elles ont joui d'énormément de publicité et ont aidé à informer les Canadiens au sujet des contraintes auxquelles le gouvernement fédéral fait face et des compromis qu'il doit faire.

Pièce 6 La situation financière du gouvernement fédéral



Source : Ministère des Finances

- Le gouvernement se sert de prévisions économiques établies par le secteur privé pour planifier le budget et établir des projections détaillées de recettes et de dépenses. Il tient pour acquis que des prévisions qui font consensus sont plus justes que des prévisions établies par une seule source gouvernementale.
- Les projections financières comprennent une « marge de prudence » pour couvrir le risque d'erreurs dans les prévisions : on suppose que les taux d'intérêt sont plus élevés et que la croissance économique est plus faible que les prévisions consensuelles du secteur privé. Le gouvernement inclut aussi une réserve pour éventualités afin d'être en mesure de faire face aux événements imprévus.

37. Le gouvernement fédéral a également pris des mesures pour améliorer la gestion financière dans les ministères et les organismes. Son défi consiste maintenant à adapter les nouveaux outils de gestion financière de sorte que les gestionnaires puissent les utiliser et qu'ils ne soient pas réservés uniquement aux spécialistes des finances. Ces initiatives porteront leurs fruits à terme.

- Grâce à la Stratégie d'information financière, le gouvernement fédéral adopte de nouveaux systèmes et méthodes comptables modernes qui donneront aux gestionnaires de l'information plus actuelle et de meilleure qualité sur le coût de leurs activités. Cette stratégie attendue depuis longtemps a progressé énormément au cours de l'année dernière, mais il reste encore beaucoup à faire avant qu'elle ne puisse être considérée comme complète.
- L'initiative de la fonction de contrôleur moderne vise à améliorer les pratiques de gestion et l'intendance des ressources publiques. Le but est d'intégrer l'information financière et non financière sur le rendement destinée aux gestionnaires et d'adopter une approche rigoureuse à l'égard de la gestion des risques, des systèmes de contrôle appropriés et un ensemble de valeurs et un code d'éthique communs. L'an prochain, nous rendrons compte des résultats de notre première vérification de cette initiative.

38. La situation financière du gouvernement a mis du temps à se détériorer — la dette d'aujourd'hui est l'accumulation des déficits de nombreuses années — et il faudra beaucoup de temps pour la rétablir. La transparence et la discipline grâce auxquelles le gouvernement a obtenu des résultats impressionnants jusqu'à maintenant sont essentielles à la poursuite de ce succès. Il faut gérer ces sommes d'argent avec prudence dans l'intérêt du public.

- La dette du gouvernement fédéral représente toujours plus de la moitié de la production totale annuelle de biens et de services du Canada. Cette proportion est élevée, tant selon les normes internationales qu'historiques.
- Un dollar d'impôt sur quatre sert à payer les programmes et les services des anciens gouvernements et n'est pas disponible pour répondre aux besoins d'aujourd'hui, soit diminuer les impôts, financer de nouveaux programmes et services, ou réduire la dette.
- L'économie s'affaiblit en même temps qu'augmentent les pressions pour effectuer un éventail de nouvelles dépenses.

Se préoccuper du long terme

39. Je crois que le processus budgétaire doit être plus prospectif. Depuis la Mise à jour économique de 1999, le gouvernement présente les recettes et les dépenses sur un horizon de cinq ans plutôt que sur un horizon de deux ans, pour permettre un débat public sur les options qui s'offrent. Cependant, les décisions budgétaires sont toujours prises en fonction d'un horizon de planification de deux ans.

40. Même si le gouvernement a fait un pas dans la bonne direction, les décisions d'aujourd'hui ont des conséquences à long terme dont il doit tenir compte. Par exemple, le vieillissement de la population du Canada peut avoir un effet considérable sur les finances du gouvernement.

41. D'autres pays fournissent des projections budgétaires à long terme pour aider leurs législatures et le public à faire des choix plus éclairés sur les programmes actuels et nouveaux et sur la façon de partager les coûts entre les générations d'aujourd'hui et de demain.

42. Le gouvernement fédéral a présenté ce type d'information par le passé pour certains secteurs de dépenses, comme le Régime de pensions du Canada. Cependant, il n'a pas fourni de tableau global de sa propre santé financière à long terme.

43. Les projections financières à long terme comportent un risque d'erreur plus grand que les projections à court terme, et il faut donc les utiliser avec prudence. Dans certaines administrations, elles sont clairement étiquetées comme étant des « illustrations ». Néanmoins, il vaut mieux avoir de l'information sur laquelle fonder les décisions actuelles que de ne pas en avoir du tout.

La « frénésie de dépenses à la fin de l'exercice »

44. Il y a 15 ans, le Bureau a vérifié les dépenses à la fin de l'exercice des fonds excédentaires. Les ministères et les organismes reçoivent du Parlement l'autorisation de dépenser des fonds à des fins précises. Cette autorisation expire normalement à la fin de l'exercice financier pour lequel elle a été donnée.
45. Nous craignons que cela n'incite les ministères à se lancer dans une frénésie de dépenses à la fin de l'exercice pour éviter de perdre des fonds. Les ministères attachaient alors moins d'importance à l'optimisation des ressources.
46. Nous nous inquiétons particulièrement des coûts supplémentaires pour le contribuable qu'entraîne le fait d'acheter avant d'avoir des besoins et de faire des paiements avant qu'ils ne soient dus. Dépenser trop tôt coûte de l'argent, car cela oblige le gouvernement à payer plus d'intérêt.
47. Depuis 1993, les ministères sont autorisés à reporter une partie de leur budget d'une année à l'autre. Ils sont ainsi moins incités à dépenser à la fin de l'exercice. Mais comme l'a signalé l'ancien vérificateur général, la frénésie de dépenses à la fin de l'exercice que l'on constatait dans les ministères a été remplacée par une pratique semblable au niveau de l'ensemble du gouvernement.
48. En effet, le gouvernement annonce des dépenses considérables vers la fin de l'exercice. Dans ces circonstances, il nous faut poser la question suivante : les décisions sont-elles fondées sur le moment de comptabiliser les dépenses plutôt que sur la meilleure façon d'utiliser l'argent des contribuables?

Les transferts aux fondations

49. Mon rapport sur les états financiers de 2000-2001 du gouvernement du Canada contient un exemple de cette pratique. J'ai fait part de mes préoccupations au sujet des fondations que le gouvernement crée pour atteindre ses objectifs stratégiques et au sujet des fonds publics importants qu'il leur transfère bien avant que l'argent ne soit effectivement versé aux bénéficiaires prévus.
50. Depuis 1997, le gouvernement a créé un certain nombre d'organisations pour financer, par exemple, la recherche et le développement, les bourses octroyées aux étudiants de niveau postsecondaire et les activités en matière de guérison des Autochtones (voir la pièce 7). Il a alloué plus de sept milliards de dollars à neuf de ces fondations et comptabilisé ce montant comme des dépenses du gouvernement fédéral. Cependant, la majeure partie de ces fonds se trouvent toujours dans les comptes bancaires et les placements des fondations.
51. Même si les fondations financent des causes louables, je crains qu'une des principales motivations pour les financer à l'avance soit l'effet comptable sur les résultats financiers du gouvernement : le fait de comptabiliser de plus grosses dépenses aujourd'hui et des plus petites demain réduit la taille des

excédents courants. Je crains aussi que le Parlement n'ait que peu de moyens de tenir le gouvernement responsable des politiques d'intérêt public mises en œuvre par ces fondations.

52. Le gouvernement a plusieurs façons de poursuivre les objectifs de sa politique. Il n'a pas encore évalué le caractère adéquat, le coût et l'efficacité de cet instrument particulier. Je pense qu'il doit le faire.

La gestion inadéquate des programmes de subventions et de contributions

53. Grâce aux programmes de subventions et de contributions, le gouvernement fédéral transfère de grosses sommes d'argent à des personnes et à des organisations de divers types, y compris des bénévoles, des organisations sans but lucratif, des entreprises et d'autres administrations. Un peu moins des deux tiers de ces transferts sont prévus par les lois — la sécurité de la vieillesse, par exemple — et n'ont pas à être votés par le Parlement chaque année. Toutefois, ces transferts comprennent des paiements de 16 milliards de dollars qui sont davantage discrétionnaires et qui exigent l'approbation annuelle du Parlement.

54. En 1998, nous avons signalé que la vérification pendant deux décennies des programmes de subventions et de contributions avait abouti au même constat : leur gestion éprouve des problèmes graves et

Pièce 7 Information financière sommaire sur les fondations — 1997-1998 à 2000-2001 (en millions de dollars)

Fondation	Moment de l'annonce	Financement reçu	Subventions octroyées	Intérêt gagné	Coûts administratifs	Solde au 31 mars 2001
Fondation canadienne pour l'innovation	1997	3 150	325	230	14	3 041
Fondation pour la guérison des Autochtones	1998	350	56	49	19	324
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	1998	2 500	282	292	16	2 493
Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère	2000	60	0	3	1	62
Genome Canada	2000	300	2	10	2	306
Fonds d'habilitation municipal vert	2000	25	1	2	0	26
Fonds d'investissement municipal vert	2000	100	0	7	2	105
Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable	2000	100	0	0	0	100
Inforoute Santé du Canada Inc.	2000	500	0	0	0	500
TOTAL		7 085	666	593	54	6 957

Note : L'information est fondée sur le dernier rapport annuel où n'apparaissent pas les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2001. Le financement reçu inclut les sommes dues par le gouvernement fédéral.

chroniques. L'absence de diligence dans la conception des programmes, l'évaluation des demandes de projets et la surveillance des résultats obtenus par les bénéficiaires signifie que des fonds publics sont à risque.

55. Nos vérifications les plus récentes prouvent qu'une bonne gestion est possible, même si les résultats montrent parfois le contraire. Certains aspects des programmes que nous avons examinés sont bien gérés. D'autres ont été améliorés à la suite de recommandations que les comités parlementaires et nous avons faites. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor a récemment publié un cadre stratégique amélioré et révisé de gestion de ce genre de programmes.

56. Cependant, l'attention accordée aux subventions et aux contributions ne s'est pas encore traduite par une amélioration générale de la façon dont elles sont gérées à l'échelle du gouvernement fédéral. Comme le montre le présent rapport, tous les programmes que nous avons examinés affichaient soit un ou plusieurs problèmes importants.

57. De nombreux agents de programmes et gestionnaires de subventions et contributions estiment qu'ils n'ont pas reçu une formation adéquate pour faire leur travail. Beaucoup croient qu'ils n'ont pas le temps soit d'évaluer les projets adéquatement avant d'en recommander le financement ou soit de les surveiller après leur approbation.

58. Les problèmes à l'échelle gouvernementale exigent des solutions à l'échelle gouvernementale. Les ministères peuvent mieux former le personnel et veiller à ce qu'il soit en mesure de s'acquitter de ses responsabilités. Le Conseil du Trésor et son Secrétariat peuvent faire davantage pour s'acquitter de leurs responsabilités de gestion à l'échelle gouvernementale en fournissant des directives aux ministères à l'appui des nouvelles politiques et en surveillant le rendement des ministères.

59. Le gouvernement s'est engagé à évaluer tous les programmes de subventions et de contributions d'ici le 31 mars 2005 et à fixer pour ceux-ci de nouvelles modalités. Les résultats de ces évaluations doivent être communiqués au Parlement programme par programme de sorte que les parlementaires puissent juger si les contribuables en ont pour leur argent.

La santé interne de la fonction publique

60. Les fonctionnaires aident les ministres à servir le bien commun. Ils fournissent des conseils en matière de politique — ils analysent des questions, recensent les options et font des recommandations. Ils assurent un large éventail de services, depuis la rédaction de rapports météorologiques jusqu'à l'inspection des aliments. Ils gèrent et administrent un grand nombre de programmes et d'organisations.

61. Le gouvernement fédéral est le plus gros employeur du Canada. La fonction publique, peut-être plus que d'autres milieux de travail, vit une période longue et souvent difficile de renouvellement, cherchant à faire plus avec moins, à mettre l'accent sur les résultats et à améliorer les services aux Canadiens.

62. Mes deux prédécesseurs ont terminé leur mandat en exprimant le souhait que des changements majeurs soient apportés à la fonction publique du Canada pour qu'elle demeure parmi les meilleures au monde. Ils ont tous deux fait également des observations sur les innombrables tentatives de réforme et de renouvellement de la fonction publique.

63. Ces efforts ont produit peu de résultats durables. Pourtant, en même temps, les défis que posent les ressources humaines sont devenus plus urgents — les mauvaises relations de travail, les départs à la retraite massifs au cours des prochaines années et la concurrence accrue que livrent les autres employeurs pour les « travailleurs du savoir ».

64. Le gouvernement s'est fixé un ambitieux calendrier pour moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Les modifications législatives nécessaires seront présentées au Parlement avant l'été de 2002. Entre-temps, le gouvernement étudie d'éventuels changements aux processus, aux politiques et aux systèmes qui n'exigeraient pas de mesures législatives.

65. Un bon gouvernement est tributaire du rendement de la fonction publique. Je surveillerai ces efforts de modernisation de près.

Un centre d'excellence

Les défis que mon bureau doit relever

66. Comme mes prédécesseurs, je me suis engagée à produire des résultats positifs en aidant le Parlement à exercer ses pouvoirs de surveillance de la façon la plus efficace possible.

67. C'est le rôle que tout vérificateur général joue depuis 1878. Mais la vérification législative a elle-même progressé, depuis l'examen des opérations financières individuelles pour garantir que les règles sont suivies jusqu'aux rapports sur la gestion de programmes complets auxquels des milliards de dollars sont consacrés. Un grand nombre de ces programmes font intervenir de multiples ministères et administrations.

68. Mes prédécesseurs ont veillé à ce que le Bureau soit bien adapté aux nouvelles attentes à l'égard de ce qu'un bureau de vérification peut et doit faire. Ils ont reconnu que notre actif le plus important est la connaissance et le talent combinés des personnes qui y travaillent. La crédibilité et la réputation du Bureau découlent directement de leur créativité, de leur conscience professionnelle et de leur dévouement.

69. Quant à l'avenir, les défis que mon bureau doit relever reflètent ceux que l'ensemble du gouvernement doit relever — la nécessité d'avoir les bonnes personnes, travaillant dans un milieu approprié, avec les bons outils. Nous relevons ces défis en réinvestissant de façon majeure dans l'infrastructure du Bureau : le capital humain et les méthodes et outils de vérification.

70. Une grande partie de notre personnel est au seuil de la retraite; il nous faut assurer la continuité de la gestion et de la capacité de vérification. De plus, les nouvelles initiatives — comme la fonction de contrôleur

moderne, les nouveaux systèmes d'information financière et les nouvelles méthodes de vérification dans les secteurs public et privé — font que nous devons adapter et améliorer notre approche à l'égard de la vérification.

71. Mon but est de m'assurer que le Bureau demeure un centre d'excellence en gestion du secteur public, réputé pour la qualité de son travail.

Dernières réflexions

72. Au milieu de son mandat comme vérificateur général, Denis Desautels a fait des observations sur la perte de confiance du public envers les gouvernements. Certains analystes ont conclu que cette perte de confiance représentait l'un des changements les plus importants dans l'attitude du public au cours des dernières années.

73. Une partie importante de la confiance du public dans nos institutions démocratiques réside dans la certitude que les fonds publics sont dépensés sagement. De par sa nature, la vérification met au jour des problèmes. Cependant, son objectif est de trouver des façons d'améliorer l'économie, l'efficience, l'efficacité et le rendement environnemental du gouvernement fédéral — en bref, d'aider le gouvernement à mieux travailler. Mes rapports seront très directs, mais également équilibrés et constructifs.

74. Un bon gouvernement est important pour tous les Canadiens. Certaines des questions les plus pressantes que le gouvernement doit gérer — l'économie, les soins de santé, l'environnement, la sécurité, les relations avec les Premières nations — nous touchent non seulement ici et aujourd'hui, mais elles touchent aussi ce que nous léguerons à nos enfants. Je ferai de mon mieux pour veiller à ce que notre héritage soit positif.