

2004



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

NOVEMBRE

Questions d'une
importance particulière — 2004
Points saillants



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. 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 diffusé 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 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-0F
ISBN 0-662-78155-4





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 2004 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 23 novembre 2004



Questions d'une importance
particulière — 2004

Table des matières

Introduction	1
La collaboration entre le Parlement, le gouvernement et la fonction publique	1
Le Parlement, au nom des Canadiens, demande au gouvernement de rendre des comptes	2
Le gouvernement au pouvoir donne des orientations à la fonction publique	2
Il faut préciser les obligations des ministres et des hauts fonctionnaires en matière de reddition de comptes	3
Les parlementaires peuvent aider le gouvernement à clarifier les rôles et les responsabilités de chaque intervenant	4
Un examen parlementaire plus approfondi des dépenses publiques favoriserait la reddition de comptes	5
L'examen du Budget des dépenses permet aux parlementaires de remettre en question les plans du gouvernement et d'étudier les résultats obtenus	5
Il faut une gestion attentive des efforts actuels visant à réformer l'administration publique	6
Le gouvernement a lancé un plan ambitieux de réforme de la gestion	6
La participation active des parlementaires pourrait encourager des réformes en profondeur	6
Le rôle du Bureau à titre de vérificateur du Parlement	7
Les Canadiens sont bien servis par la fonction publique fédérale	8
Conclusion	8



Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Introduction

1. Le présent rapport annuel est le quatrième que je présente à la Chambre des communes. Arrivant presque à mi-mandat en ma qualité de vérificatrice générale, je suis fière des réalisations de notre Bureau et impatiente de relever de nouveaux défis. Je tiens surtout à remercier le personnel du Bureau pour le dévouement dont il a fait preuve au cours de ce qui a été une année de travail intense.

2. Je suis profondément émue par l'accueil positif que les Canadiennes et les Canadiens ont toujours réservé à nos travaux au cours de la dernière année. Leurs témoignages ne font que renforcer ma conviction : les Canadiens s'attendent que leur gouvernement administre au mieux les programmes et les services publics, qu'il assure la rentabilité des fonds publics et qu'il soit honnête, ouvert et comptable de ses actions.

3. Le chapitre sur les questions d'une importance particulière de mon rapport annuel souligne généralement les travaux effectués par notre Bureau au cours de l'année. Cependant, compte tenu de l'attention toujours plus grande qui est accordée à la gouvernance, et de l'ouverture d'une nouvelle législature, j'aimerais présenter quelques questions, à titre de vérificatrice du Parlement, que les députés fédéraux voudront peut-être examiner :

- la nécessité de préciser les obligations des ministres et des hauts fonctionnaires en matière de reddition de comptes;
- la nécessité d'approfondir l'examen parlementaire des dépenses publiques et de rendre ainsi le gouvernement comptable de ses actions;
- la nécessité de surveiller de près les efforts ambitieux déployés par le gouvernement pour réformer et renforcer la gestion dans le secteur public, notamment pour s'assurer que les changements sont mis en œuvre intégralement.

4. À la fin du présent chapitre, j'expliquerai brièvement aussi le rôle du Bureau du vérificateur général à titre de vérificateur du Parlement.

La collaboration entre le Parlement, le gouvernement et la fonction publique

5. L'année dernière a été marquée par d'importants changements : des élections fédérales ont eu lieu; le gouvernement fédéral a commencé à se réorganiser il y a un an; et des mesures ont été instaurées en vue de renforcer la gestion dans le secteur public. Pour mener à bien ces réformes, il est impératif que le Parlement, le gouvernement et la fonction publique collaborent étroitement de manière à bien servir les Canadiens. Chacune de ces instances est certes résolue à collaborer pour le bien commun du pays, mais pour vraiment atteindre cet objectif, elles doivent toutes les trois collaborer de manière constructive — en s'acquittant de leurs responsabilités respectives, dans le respect des rôles des uns et des autres.

Le Parlement, au nom des Canadiens, demande au gouvernement de rendre des comptes

6. Le Parlement est l'un des piliers fondamentaux de la démocratie — une institution qui contribue à la définition du Canada et de sa spécificité. En plus de légiférer, l'un des premiers devoirs du Parlement est de maintenir la responsabilité du gouvernement en demandant au premier ministre et au conseil des ministres de rendre des comptes au Parlement et, en définitive, à la population canadienne. Les Canadiens élisent des députés fédéraux pour jouer ce rôle clé, en leur donnant le mandat d'agir et de parler en leur nom.

7. Les parlementaires travaillent dur pour s'acquitter des nombreuses responsabilités qui leur incombent. La tâche est difficile : les titulaires d'une charge publique doivent consentir de grands sacrifices personnels et professionnels — nul doute que les députés chevronnés vont en faire part à leurs collègues de la 38^e législature qui siègent pour la première fois à la Chambre des communes. En plus de représenter leurs électeurs, les députés fédéraux travaillent pour tous les Canadiens en participant à l'adoption de lois et à la surveillance des activités du gouvernement.

Le gouvernement au pouvoir donne des orientations à la fonction publique

8. Le gouvernement au pouvoir définit une politique et un plan de gestion afin de répondre aux divers besoins et intérêts des Canadiens, et il communique au Parlement de l'information sur ses activités et ses réalisations. Le gouvernement présente de nouvelles lois au Parlement. Les ministres définissent les orientations dont la fonction publique a besoin pour mettre en œuvre les programmes et les politiques. La fonction publique, quant à elle, apporte son soutien au gouvernement et aux ministres en leur donnant des avis professionnels impartiaux. De plus, elle est au service des Canadiens en mettant en œuvre les programmes, aux termes des lois et des politiques en vigueur.

9. Le Parlement, le gouvernement et la fonction publique ont chacun des rôles et des responsabilités clés au sein du système parlementaire. Si des tensions entre eux sont normales, il est néanmoins essentiel qu'ils collaborent en vue d'atteindre les résultats attendus pour les Canadiens. Il y a une question qui me préoccupe tout particulièrement. Comme je l'ai déjà mentionné dans des rapports antérieurs, il faut préciser les obligations des ministres et des hauts fonctionnaires en matière de reddition de comptes, et les faire respecter.

Il faut préciser les obligations des ministres et des hauts fonctionnaires en matière de reddition de comptes

Responsabilité — Identifie le secteur de compétence d'un titulaire de charge publique (au pouvoir ou non au pouvoir); les pouvoirs précis confiés au titulaire (par la loi ou par délégation) définissent ce secteur.

Guide du sous-ministre, 2003

Reddition de comptes — L'obligation de rendre compte de ses actions et d'en accepter la responsabilité, en ce qui concerne tant les résultats obtenus que les moyens utilisés.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada, chapitre 7, mars 2004

10. En apparence, les **responsabilités** des ministres et des hauts fonctionnaires ainsi que leurs obligations en matière de **reddition de comptes** sont sans ambiguïté. Les Canadiens choisissent un gouvernement, qui doit rendre compte au Parlement de sa façon d'exercer l'autorité publique. Les ministres doivent personnellement rendre compte au Parlement de leurs actions et de tous les aspects des activités des ministères ou organismes dont ils ont la charge. Les sous-ministres et les fonctionnaires doivent rendre des comptes aux ministres, non directement au Parlement.

11. Ces éléments fondamentaux de la reddition de comptes au Canada reposent sur des principes qui remontent au Parlement de Westminster, en Angleterre, mais qui sont appliqués dans un contexte qui diffère beaucoup de celui qui régnait à l'époque de leur création au XVIII^e siècle. On s'interroge de plus en plus sur la pertinence de ces principes dans le contexte actuel. On se demande aussi s'ils sont suffisamment définis et s'ils sont respectés de manière uniforme.

12. Plusieurs intervenants ont réclamé une plus grande clarté en ce qui a trait à la reddition de comptes. Les Canadiens exigent que le gouvernement rende mieux compte de la manière dont il dépense l'argent des contribuables et exerce ses pouvoirs. Les universitaires remettent en question la pertinence des principes qui sous-tendent la reddition de comptes dans le monde complexe d'aujourd'hui, qui évolue rapidement. Les institutions publiques et les comités parlementaires mènent une réflexion sur ce concept, veulent en préciser la définition et recherchent des solutions de rechange.

13. Le Bureau du vérificateur général s'intéresse depuis longtemps à la reddition de comptes. Bon nombre de nos vérifications ont porté sur cette question dans la pratique. Nous avons encouragé le gouvernement à prendre des mesures pour assurer la reddition de comptes, la définir avec plus de précision, au besoin, et traduire les précisions apportées de manière uniforme dans la pratique. On voit bien aujourd'hui que la reddition de comptes est l'un des grands axes de la bonne gouvernance. Les événements ont montré que l'heure était venue de clarifier ce principe et sa mise en application.

14. Voici l'exemple concret d'une question qu'il faut résoudre. Les hauts fonctionnaires, lorsqu'ils témoignent devant les comités parlementaires, sont parfois appelés à défendre les politiques arrêtées par leurs ministres. Les ministres, qui de fait sont responsables des questions politiques, n'assistent pas toujours aux séances des comités. Cela met en évidence la nécessité de préciser les rôles et les responsabilités des hauts fonctionnaires lorsqu'ils se présentent devant les comités, et de les faire respecter. Les comités voudront peut-être envisager l'élaboration de lignes directrices officielles qui établiraient des paramètres pour les différents types de questions que les membres des comités peuvent poser aux hauts fonctionnaires. Par ailleurs, les

comités voudront peut-être faire connaître leurs attentes aux ministres qui témoignent au cours de séances portant sur les lois ou le Budget des dépenses.

15. Le gouvernement vient de publier divers documents qui expliquent la reddition de comptes et la responsabilité, notamment les suivants : *Le guide du ministre et du secrétaire d'État*; le *Guide du sous-ministre*; *Le cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor*; le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Dans des rapports de vérification antérieurs, j'ai formulé des inquiétudes quant à la clarté de ces documents et recommandé au gouvernement de mieux expliquer de quelle manière il comptait mettre en application les principes énoncés dans ces documents.

16. Dans le cadre de ses efforts actuels visant à transformer et à renforcer la gestion dans le secteur public, le gouvernement a reconnu que les responsabilités des ministres et des hauts fonctionnaires, et leurs obligations en matière de reddition de comptes, doivent être mieux définies. Plus tôt cette année, il a lancé une étude visant à déterminer si la doctrine qui sous-tend les responsabilités des ministres et leurs obligations en matière de reddition de comptes est bien comprise et si elle doit être adaptée. Il s'agit là d'une étape importante, étant donné que certaines questions clés liées à ce concept doivent être approfondies et expliquées.

Les parlementaires peuvent aider le gouvernement à clarifier les rôles et les responsabilités de chaque intervenant

17. J'estime que la clarification des documents préparés par le gouvernement sur la reddition de comptes et l'examen qu'il mène sur cette question vont permettre d'étudier la pertinence et l'efficacité des méthodes visant à rendre les ministres et les hauts fonctionnaires comptables de leurs décisions et de leur rendement. Certains interlocuteurs font valoir qu'il faut ajouter une dimension supplémentaire à ce débat qui pourrait correspondre au « sens du devoir » — l'obligation de tous les participants d'agir au nom de l'intérêt général —, un concept qui transcende la responsabilité juridique. Je suis d'avis qu'il s'agit là d'une dimension importante du débat.

18. Ce n'est pas tous les jours que les parlementaires ont l'occasion de débattre de ces questions fondamentales. C'est pourquoi j'encourage les députés fédéraux à porter une attention particulière à ces questions lorsqu'elles se présentent. De fait, les parlementaires ont un rôle primordial à jouer à cet égard, car ils sont peut-être les mieux placés pour faciliter le passage à l'étape suivante en encourageant le gouvernement à résoudre rapidement ces questions.

Un examen parlementaire plus approfondi des dépenses publiques favoriserait la reddition de comptes

19. Le Parlement autorise à la fois la perception des recettes et les dépenses publiques. L'une des principales tâches des parlementaires est de veiller, grâce à l'examen des plans de dépenses et de recettes du gouvernement, et des rapports sur le rendement, à ce que le gouvernement rende compte de ses activités.

L'examen du Budget des dépenses permet aux parlementaires de remettre en question les plans du gouvernement et d'étudier les résultats obtenus

20. Les parlementaires étudient soigneusement les attentes en matière de rendement fixées dans les documents sur les plans et les priorités du gouvernement. Ils examinent ensuite les rapports subséquents du gouvernement sur le rendement de ses activités. Chaque printemps, le Budget principal des dépenses présente le plan des dépenses et les résultats attendus du gouvernement dans les rapports sur les plans et les priorités qui sont déposés pour chacun des ministères et organismes fédéraux (notamment les plans visant l'utilisation des ressources humaines, les actifs, les dépenses fiscales et les recettes). À l'automne, les rapports ministériels sur le rendement de chaque ministère et organisme présentent les résultats obtenus par rapport aux plans.

21. Ces documents budgétaires sont garants de l'efficacité des relations entre le Parlement et le gouvernement en matière de reddition de comptes. Les comités permanents de la Chambre des communes constituent le principal forum où les parlementaires peuvent examiner ces documents. De récents changements, comme la création du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires en 2002, visent à améliorer l'examen du Budget des dépenses.

22. Cependant, comme l'ont montré plusieurs de nos rapports de vérification par le passé, le gouvernement doit améliorer ces documents budgétaires. Un examen attentif de la part des parlementaires pourrait contribuer à les renforcer. Le gouvernement doit faire preuve de précision et de clarté dans ses plans afin de permettre aux parlementaires d'étudier soigneusement le Budget des dépenses et de le remettre en question. Par ailleurs, une analyse plus approfondie des rapports sur le rendement des ministères et des organismes fédéraux devrait permettre aux parlementaires de boucler la « boucle de la reddition de comptes » en rendant le gouvernement comptable des résultats obtenus par rapport aux plans présentés. Les parlementaires voudront peut-être étudier en détail les liens entre le Plan des dépenses du gouvernement, le Budget principal des dépenses, les rapports sur les plans et les priorités, et les rapports ministériels sur le rendement.

23. C'est avec plaisir que j'ai appris dans le discours du budget de cette année que les examens spéciaux des sociétés d'État (une forme de vérification de gestion) qui sont effectués par notre Bureau devront être présentés au

Parlement et affichés sur les sites Web des sociétés. Un examen plus attentif par les parlementaires des activités des sociétés d'État, dans le cadre de l'étude des rapports d'examen spécial et d'autres documents des sociétés d'État qui sont déposés à la Chambre des communes — sommaires du plan d'entreprise, sommaires du budget de fonctionnement et du budget d'immobilisations, et rapports annuels — pourrait améliorer la reddition de comptes de ces institutions publiques.

Il faut une gestion attentive des efforts actuels visant à réformer l'administration publique

Le gouvernement a lancé un plan ambitieux de réforme de la gestion

24. Depuis le 12 décembre 2003, le gouvernement a procédé à une série d'annonces dans le cadre d'une initiative intitulée « Renforcer la gestion du secteur public », qui s'est poursuivie en 2004. Il a annoncé la tenue d'un examen en profondeur de tous les programmes et dépenses afin de veiller à ce que les dépenses demeurent bien contrôlées et qu'elles soient bien harmonisées avec les priorités changeantes du gouvernement. Il s'agit notamment de repérer les économies substantielles qu'il serait possible de réaliser, en examinant les activités des ministères, en mesurant l'efficacité de la gestion des politiques et des programmes horizontaux, et en recherchant les moyens d'améliorer les opérations gouvernementales dans des secteurs tels que la gestion des immobilisations, l'approvisionnement et la passation de marchés. Par ailleurs, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les responsabilités des ministères et des hauts fonctionnaires de même que leurs obligations en matière de reddition de comptes, ainsi que les sociétés d'État feront aussi l'objet d'un examen.

25. Cette initiative est ambitieuse et constitue un ajout important au plan et à la politique de gestion en vigueur. La fonction publique devra sans aucun doute consacrer beaucoup de ressources financières et de temps à la mise en œuvre de cette initiative. Je tiens à mettre en garde le gouvernement alors qu'il amorce ces examens et étudie les mesures possibles pour moderniser ses opérations : l'ampleur de la réforme qu'il envisage est énorme, et la fonction publique pourrait ne pas être en mesure d'effectuer tous les examens ni de procéder à tous les changements en si peu de temps. Le gouvernement voudra peut-être envisager d'échelonner les examens et la mise en œuvre des changements qui vont en découler.

La participation active des parlementaires pourrait encourager des réformes en profondeur

26. Les efforts visant à remanier et à renforcer la gestion dans le secteur public pourraient se traduire par des réformes en profondeur. Les parlementaires voudront peut-être prendre une part active à la surveillance de ces réformes. La participation des parlementaires pourrait inciter le gouvernement à mettre complètement en œuvre les changements qui sont

nécessaires. Les parlementaires pourraient envisager de charger un comité parlementaire de surveiller les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette initiative.

Le rôle du Bureau à titre de vérificateur du Parlement

27. Le rôle du Bureau du vérificateur général consiste à vérifier les activités gouvernementales et à fournir au Parlement de l'information pour l'aider à tenir le gouvernement responsable de l'intendance des fonds publics. Notre première responsabilité est envers le Parlement. Nous appuyons le Parlement dans ses travaux liés à l'autorisation et à la surveillance des dépenses et des activités du gouvernement. Nous participons aux séances de divers comités parlementaires afin de discuter plus en détail de nos travaux qui portent sur des questions qui sont à l'étude.

28. De fait, la fonction de « vérification » — tant interne qu'externe — joue un rôle clé au sein de l'administration publique. Les vérificateurs internes du secteur public fournissent aux cadres supérieurs l'assurance dont ils ont besoin, à savoir que les systèmes et contrôles ministériels fonctionnent bien. En tant que vérificatrice externe du gouvernement, j'ai le mandat de donner au Parlement l'information et l'assurance dont il a besoin pour vraiment tenir le gouvernement responsable de la façon dont il utilise les fonds publics.

29. Les vérifications, de par leur nature même, signalent souvent des faiblesses et permettent de formuler des recommandations pour les corriger. Les recommandations, si elles sont mises en œuvre, contribuent à améliorer la gestion des programmes et les pratiques au sein des ministères et des organismes publics. Parfois, cependant, les rapports de vérification, y compris les nôtres, peuvent avoir des conséquences imprévisibles.

30. Ainsi, le gouvernement, pour donner suite à nos rapports de vérification, pourrait imposer de nouveaux règlements et contrôles visant ses activités au lieu d'envisager d'autres solutions pour combler les lacunes. Gérer consiste essentiellement à trouver un juste équilibre entre flexibilité et contrôle, mais le fait d'instaurer des contrôles supplémentaires ne permet pas toujours de régler les problèmes recensés. J'ai déjà affirmé que l'instauration de nouveaux contrôles n'était peut-être pas la solution. Il faut clarifier les contrôles qui sont déjà en vigueur, les rendre plus utiles et uniformiser leur application.

31. Il faut que les ministères puissent bénéficier d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne l'exécution des programmes et la prestation des services. Il faut que les fonctionnaires soient en mesure d'opérer et d'apprendre en ayant l'assurance que les erreurs commises ne seront pas jugées sans tenir compte du contexte dans lequel elles se sont produites. Les fonctionnaires doivent bénéficier de l'appui des cadres supérieurs au moment de la mise en œuvre du programme du gouvernement et ils doivent pouvoir compter sur leur ministre ou sous-ministre en cas de problème. Les fonctionnaires ont besoin de latitude pour faire leur travail — et de pouvoir prendre des risques

raisonnables et calculés, et être créatifs — sinon ils seront peu disposés à prendre des risques et leur créativité sera bridée, au détriment des Canadiens. Il faut favoriser l'innovation et l'apprentissage continu.

32. De fait, dans une organisation large et complexe comme l'administration fédérale, les erreurs sont inévitables, malgré les efforts déployés. Certaines actions et conduites ne devraient certes pas être tolérées, mais, parfois, des erreurs peuvent se produire. Chaque situation doit donc être évaluée en fonction de son contexte.

Les Canadiens sont bien servis par la fonction publique fédérale

33. Une autre conséquence imprévisible des rapports de vérification est la suivante : bien que les constatations portent sur des programmes ou des dossiers précis, il arrive parfois qu'on soit porté à les généraliser à l'ensemble de l'administration publique. Cela pourrait avoir pour effet de miner la confiance des Canadiens dans le gouvernement et la fonction publique.

34. Cela serait regrettable, car des milliers de fonctionnaires accomplissent tous les jours, et souvent dans l'ombre, des tâches importantes pour améliorer la vie de millions de Canadiens, qui appartiennent souvent aux groupes les plus vulnérables de la société. Certains administrent les prestations du Régime de pensions du Canada, de la Sécurité de la vieillesse et de l'Assurance-emploi; certains inspectent les aliments pour en garantir la salubrité; d'autres s'emploient à préserver et à améliorer la qualité de notre milieu naturel ou participent à des missions de paix. Les fonctionnaires protègent la souveraineté du Canada, la sécurité et les intérêts économiques du pays, ici comme à l'étranger. Je continue d'être impressionnée par le professionnalisme, le dévouement et la détermination dont font preuve les fonctionnaires dans le cadre de leurs fonctions pour que les Canadiens soient bien servis par leur gouvernement.

Conclusion

35. La confiance du public, dit-on, n'est plus acquise au gouvernement; il doit la mériter. De fait, les Canadiennes et les Canadiens exigent et méritent davantage de leurs dirigeants et de leurs institutions du secteur public. Pour servir les Canadiens de manière efficace, pour préserver leur confiance et, dans certains cas, la regagner, les principaux acteurs de notre système parlementaire — le Parlement, le gouvernement et la fonction publique — doivent collaborer pour veiller à ce que les rôles et les responsabilités de chaque intervenant soient bien compris et respectés. Il faut que leurs rapports soient harmonieux dans l'intérêt des Canadiens.

