

LES FONDATIONS : MISE À JOUR

Jean Dupuis
Division de l'économie

4 avril 2005

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
RENSEIGNEMENTS DE BASE	2
FINANCEMENT	2
RÉGIME DE GOUVERNANCE	3
CONSTITUTION	4
REDDITION DE COMPTES	5
A. Les fondations : comptabilisation et transferts	5
B. Les fondations : reddition de comptes et régie	7
RÉCENTES ANNONCES BUDGÉTAIRES.....	8
RAPPORT RÉCENT DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE SUR LA REDDITION DE COMPTES DES FONDATIONS.....	11
CONCLUSION.....	12
ANNEXE – DÉPENSES GOUVERNEMENTALES POUR LES FONDATIONS AU 31 MARS 2004	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FONDATIIONS : MISE À JOUR

INTRODUCTION

C'est par l'entremise de ministères, organismes et conseils subventionnaires que le gouvernement fédéral met ses politiques en œuvre et offre ses programmes et services à la population canadienne. Le programme de prestation de services de l'État peut également faire appel à des tiers qui servent de fournisseurs de services ou d'agents pour le gouvernement fédéral. Ces mécanismes sont peut-être diversifiés, mais ils correspondent tous au modèle traditionnel d'exécution des programmes, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral garde le contrôle sur les politiques et les opérations et les ministères sont tenus de rendre des comptes directement au Parlement.

Au cours des dernières années toutefois, le gouvernement fédéral a eu de plus en plus recours à la création de nouveaux organismes ayant un système de reddition de comptes et une structure de gouvernance considérablement différents de ce qui existait jusqu'à présent⁽¹⁾. En vertu de certains de ces nouveaux mécanismes de régie, le gouvernement fédéral délègue la responsabilité de la planification, de la conception et de la prestation des programmes à des tiers, c'est-à-dire des entités externes qui ne sont pas responsables envers les ministres et le Parlement.

Certains sont d'avis que ces mécanismes permettent d'espérer une prestation de services plus efficace et plus axée sur la clientèle. Toutefois, ils remettent également en question les principes reconnus de contrôle parlementaire et de reddition de comptes. Ces nouveaux mécanismes peuvent menacer les systèmes de reddition de comptes à l'égard des dépenses fédérales et de l'utilisation des pouvoirs fédéraux, à moins que l'on mette en place des mécanismes spéciaux qui garantissent un certain niveau de transparence et de reddition de comptes à l'égard du Parlement et du public en général.

(1) Bureau du vérificateur général du Canada, rapport de novembre 1999, ch. 23, « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », Ottawa, novembre 1999.

Au cours des dernières années, le Bureau du vérificateur général du Canada a découvert ce qu'il considère comme étant des faiblesses dans la conception des mécanismes de régie, lesquelles risquent de mettre en danger le principe de transparence et de responsabilisation à l'égard du Parlement. Dans son plus récent rapport *Le Point* (février 2005), la vérificatrice générale a souligné que le gouvernement fédéral avait fait certains progrès depuis avril 2002, mais elle se dit toujours préoccupée par l'absence d'une reddition de comptes satisfaisante au Parlement. La récente création et la croissance de ces organismes connus sous le nom de *fondations* et les engagements financiers qu'ils représentent ont déjà attiré énormément l'attention des parlementaires, particulièrement en ce qui a trait à leur niveau de responsabilisation et aux liens de gouvernance à l'égard du gouvernement fédéral et du Parlement.

RENSEIGNEMENTS DE BASE⁽²⁾

Les fondations représentent un mécanisme de régie par lequel le gouvernement délègue à des entités juridiques distinctes le pouvoir discrétionnaire de redistribuer l'argent des contribuables, d'utiliser les biens publics ou d'offrir les services publics au nom du gouvernement fédéral.

Selon les Comptes publics du Canada pour 2003-2004, le gouvernement fédéral a transféré environ 9,1 milliards de dollars à 15 fondations entre 1997 et 2004⁽³⁾.

FINANCEMENT

La méthode de financement des fondations est l'un des principaux éléments qui distingue les fondations des autres types d'administration déléguée. Les fondations obtiennent leur financement fédéral sous forme de paiements forfaitaires ou de subventions, sommes d'argent qui sont ensuite redistribuées aux groupes admissibles sur une période de plusieurs années, conformément à des accords de financement officiels conclus entre les fondations et le gouvernement fédéral. Un accord de financement constitue un contrat juridiquement valable qui lie à la fois le gouvernement fédéral et la fondation. Tous les accords de financement contiennent plusieurs éléments communs, y compris des dispositions portant sur la publication de rapports annuels et l'exécution d'évaluations et de vérifications financières indépendantes.

(2) Bureau du vérificateur général du Canada, rapport d'avril 2003, chap. 1 « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », Ottawa, avril 2002.

(3) Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Les comptes publics du Canada : 2003-2004*, vol. 1, chap. 2, Ottawa, septembre 2004, p. 27.

Comme ces fondations reçoivent une importante aide financière sous forme de sommes forfaitaires pluriannuels, certains ont dit craindre qu'elles ne soient pas soumises aux contrôles généralement exercés par le Parlement lorsque les fonds sont alloués sur une base annuelle. Ces transferts ne représentent pas des paiements conditionnels pour lesquels les ministres pourraient avoir à rendre des comptes

RÉGIME DE GOUVERNANCE

Le gouvernement fédéral considère les fondations comme des organismes indépendants. Après avoir transféré des sommes d'argent à une fondation, le gouvernement a peu de contrôle sur la façon dont les fonds sont utilisés et il doit compter sur le professionnalisme et les compétences des directeurs de la fondation et des membres de son conseil d'administration pour qu'ils remplissent adéquatement leurs fonctions et atteignent les objectifs de la fondation. Ces liens sont prévus dans des dispositions contenues dans l'entente de financement, comme celle qui n'autorise le gouvernement fédéral à nommer qu'une minorité des membres du conseil de direction.

Les mécanismes de régie relèvent de la *Loi sur les corporations canadiennes* qui est la loi fédérale qui régit toutes les sociétés sans but lucratif constituées en vertu d'une loi⁽⁴⁾. Aux termes du modèle de régie en place, les membres du Conseil de direction et de la société doivent avoir des compétences spécialisées, et le gouvernement fédéral ne peut nommer qu'une minorité de directeurs et autres membres. Bien que les sociétés à but non lucratif n'aient pas d'actionnaires, on s'attend à ce que les membres du conseil de direction surveillent les activités de la fondation avec autant d'intérêt que des actionnaires le feraient. Les directeurs devraient également gérer les opérations de la fondation de manière transparente. Des rapports annuels comprenant des états financiers vérifiés informent le public et dans certains cas un rapport annuel est également déposé au Parlement.

(4) Le 15 novembre 2004, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-21, la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, pour remplacer la *LCC* et moderniser le cadre de gouvernance des sociétés canadiennes à but non lucratif. Bon nombre de fondations existantes seront visées par les dispositions du nouveau régime. Toutefois, le Bureau du vérificateur général a récemment revu les dispositions du projet de loi et fait part de certaines préoccupations relativement à l'amendement proposé au régime d'évaluation externe. Le Bureau du vérificateur général s'est également dit d'avis que le projet de loi ne fait rien pour régler le problème du manque de contrôle ministériel sur les fondations. Le projet de C-21 a été renvoyé au comité en novembre 2004 et au moment d'écrire ces lignes, il était toujours à l'étude.

CONSTITUTION

Le gouvernement a créé plusieurs sortes de fondations. Dans son rapport paru en avril 2002, la vérificatrice générale s'est penchée sur 13 fondations existantes. Huit d'entre elles avaient été établies par des particuliers ou des organisations en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*, loi cadre fédérale régissant les sociétés à but non lucratif. Deux d'entre elles étaient incorporées en vertu d'une loi provinciale ou d'une loi fédérale particulière, et seulement trois avaient une constitution qui relève d'une législation directe⁽⁵⁾. Selon la vérificatrice générale, les fondations devraient plutôt être constituées dans le cadre du processus législatif, de manière à laisser au Parlement la latitude nécessaire pour discuter du bien-fondé et de la nécessité de la fondation, pour concevoir et mettre sur pied le cadre de gouvernance et de reddition de comptes et pour maintenir un certain contrôle sur tout le processus en apportant des modifications à la loi⁽⁶⁾.

L'entente de financement est un autre élément de la structure de gouvernance d'une fondation. Puisqu'il s'agit d'un contrat juridiquement valable qui lie le gouvernement fédéral et la fondation, ce document renferme des dispositions qui sont parfois assez normatives puisqu'elles définissent le but de l'aide fédérale, les résultats escomptés, le niveau de transparence et le cadre de responsabilisation, le code d'éthique, le respect des exigences en matière de langues officielles, etc. Les ententes de financement sont conclues entre une fondation et le gouvernement fédéral par l'intermédiaire du ministre compétent et elles doivent être approuvées par le Conseil du Trésor⁽⁷⁾.

(5) Bureau du vérificateur général du Canada (2002). Les trois fondations dont la constitution relève d'une législation directe sont la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation canadienne pour l'appui technologique au développement durable. Au 31 mars 2003, ces trois fondations avaient reçu au total 6,25 milliards de dollars en transferts de fonds gouvernementaux. De ce montant, 5,58 milliards se trouvent toujours dans les comptes de caisse et d'investissement de la fondation (voir *les Comptes publics du Canada 2002-2003*).

(6) *Ibid.*

(7) Ministère des Finances, « Reddition de comptes des fondations », document d'information, Ottawa, février 2005 (<http://www.fin.gc.ca/tocf/2005/acfound-f.html>).

REDDITION DE COMPTES

A. Les fondations : comptabilisation et transferts

Depuis 1997, les vérificateurs généraux en poste ont manifesté leurs nombreuses préoccupations quant au traitement comptable réservé aux fondations par le gouvernement fédéral⁽⁸⁾. On s'est d'abord demandé si les fondations devaient être incluses dans les états financiers consolidés du gouvernement ou si elles devaient plutôt être considérées comme des entités distinctes. On s'est interrogé également sur la façon dont le gouvernement devait comptabiliser les paiements de transfert aux fondations : ces sommes devaient-elles être considérées comme des dépenses au cours de l'année du transfert ou plutôt au moment où les montants transférés sont versées aux derniers bénéficiaires choisis?

Entre les exercices financiers 1997-1998 et 2003-2004, les comptes de l'État mentionnait près de 9,1 milliards de dollars en transferts de paiements au bénéfice de 15 fondations, en vue d'atteindre les grands objectifs définis. La politique du gouvernement prévoit clairement que les initiatives en matière de dépenses ne devraient être réalisées que lorsqu'il est suffisamment certain que les ressources nécessaires sont disponibles. Le vérificateur général estime que cette approche devient alors prudente et appropriée à la gestion des finances publiques. Toutefois, au 31 mars 2004, 7,7 des 9,1 milliards de dollars affectés aux paiements de transfert (soit près de 85 p. 100), se trouvaient toujours dans les comptes bancaires et d'investissement des fondations, accumulant des intérêts. Ces fonds n'avaient pas encore été distribués aux derniers bénéficiaires choisis ni utilisés à la finalité prévue pour cette dépense.

Selon les pratiques comptables actuelles du gouvernement, ces transferts sont comptabilisés à titre de dépenses au cours de l'année pendant laquelle les fonds sont transférés aux fondations. La vérificatrice générale a avancé que la réalité économique de la transaction serait beaucoup mieux représentée dans les états financiers du gouvernement si les dépenses étaient comptabilisées dans les exercices au cours desquels les fondations versent des subventions aux derniers bénéficiaires choisis ou utilisent elles-mêmes l'argent à la finalité prévue par le gouvernement.

(8) Le Receveur général du Canada, *Comptes publics du Canada : 2000-2001*, Vol. I, Ottawa, septembre 2001.

La comptabilisation de ces transferts à titre de dépenses permet au gouvernement de déclarer un excédent budgétaire annuel moins important. Le Bureau du vérificateur général a déclaré à maintes reprises que les décisions visant le transfert de sommes importantes des deniers publics devraient être fondées sur une rigoureuse analyse économique et stratégique et ne devraient pas seulement être prises en vue d'obtenir un résultat comptable voulu. La vérificatrice générale estime que de telles pratiques compromettraient l'intégrité et la crédibilité des résultats financiers déclarés par le gouvernement⁽⁹⁾.

Les questions de la comptabilisation des fondations dans les comptes consolidés et du traitement comptable adéquat des paiements de transfert gouvernementaux ne touchent pas uniquement le gouvernement fédéral. Elles ont également des répercussions sur la gestion et la reddition des comptes des gouvernements provinciaux et territoriaux. Afin de clarifier la question, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut canadien des comptables agréés a entrepris deux projets visant à revoir les principes comptables pertinents et à les mettre à jour.

En mars 2004, le CCSP a publié des modifications⁽¹⁰⁾ sur le périmètre comptable du gouvernement, afin d'aider à déterminer si les organismes extérieurs devaient être inclus dans le périmètre comptable du gouvernement et plus particulièrement si le gouvernement avait un « contrôle » sur ce périmètre. Dans ce contexte, le concept du contrôle est défini comme étant le pouvoir du gouvernement de gérer les politiques financières et administratives d'un autre organisme en tenant compte des avantages prévus ou des risques de perte pour le gouvernement résultant des autres activités de l'organisation. Il faudra déterminer au cas par cas si les fondations constituent effectivement des tiers indépendants ou si elles font partie du périmètre comptable du gouvernement, selon les critères révisés et la prépondérance de la preuve. Les nouvelles normes devraient être en vigueur d'ici l'exercice 2005-2006. Le gouvernement fédéral réévaluera les liens qu'il entretient avec chacune des fondations et discutera des conséquences de cette réévaluation avec le Bureau du vérificateur général du Canada.

Le CCSP travaille toujours à la révision et à la mise à jour des normes sur le traitement comptable adéquat des transferts gouvernementaux portant sur plusieurs exercices⁽¹¹⁾. Le débat porte actuellement sur le moment où le financement pluriannuel devrait être

(9) Bureau du vérificateur général du Canada (2002), ch. 1, p. 7, par. 24.

(10) (http://www.cica.ca/index.cfm/ci_id/11374/la_id/2.htm).

(11) (http://www.cica.ca/index.cfm/ci_id/17150/la_id/2.htm).

comptabilisé. Ces transferts pluriannuels devraient-ils être comptabilisés dès le moment où ils sont autorisés, où ils peuvent être évalués et où les critères d'admissibilité permanents ont été respectés, ou devraient-ils plutôt être considérés comme des biens prépayés en comptabilisant les dépenses au moment où les services pour lesquels les fonds ont été versés sont prodigués?

L'étude du CCSP portant sur les transferts de paiements pluriannuels devrait être terminée d'ici le mois de novembre 2005 et l'approbation finale est prévue pour mars 2006.

B. Les fondations : Reddition de comptes et régie

Les préoccupations des vérificateurs généraux à l'égard des fondations vont bien au-delà de la comptabilisation des paiements de transfert aux fondations. En résumé, ces préoccupations portent sur les éléments suivants de reddition de comptes et de régie.

- Les exigences relatives à la reddition de compte des fondations doivent être renforcées afin de répondre aux besoins du Parlement. Par le passé, aucune des fondations n'a jamais soumis de plans généraux devant être déposés au Parlement, et seules quelques fondations ont déposé des rapports annuels comprenant une description crédible des résultats et réalisations.
- La nature détaillée et normative des ententes de financement soulève des questions quant à l'indépendance des fondations face au gouvernement.
- Les fondations ont été créées au coup-par-coup et le Parlement n'a pas eu la possibilité d'évaluer les changements entraînés dans la façon d'autoriser et de contrôler les dépenses publiques.
- Les ministres peuvent difficilement répondre devant le Parlement de fondations qui font l'objet d'une surveillance limitée. Le cadre redditionnel donne peu de latitude pour mettre au point un mécanisme qui permettrait aux ministres visés et à leur ministère de faire le suivi stratégique des fondations ou de corriger le tir si les choses vont mal ou si la politique publique change. Par le passé, les ministres n'avaient presque aucun pouvoir en ce sens, à moins d'intenter des poursuites lorsque les conditions d'une entente de financement n'étaient pas respectées. Des modifications ont été apportées pour renforcer les dispositions portant sur l'inexécution des ententes de financement afin de favoriser la prise de mesures correctives au besoin. De plus, des dispositions de financement et des modifications législatives ont été mises en œuvre pour permettre de recouvrer les fonds inutilisés en cas de liquidation d'une fondation.
- Le Parlement ne reçoit pas de rapport de vérification complet et indépendant sur les fondations. Il a besoin de rapports de vérification complets et indépendants portant non seulement sur les états financiers des fondations, mais aussi sur le respect des autorisations, le bien-fondé et l'optimisation des ressources.

RÉCENTES ANNONCES BUDGÉTAIRES

En réponse aux critiques de longue date formulées contre les fondations et leur cadre redditionnel, le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget du 18 février 2003⁽¹²⁾ (et réitéré dans celui du 23 mars 2004) certaines précisions sur les principes qui régissent la façon dont le gouvernement a recours aux fondations pour mettre ses politiques publiques en œuvre.

1. Les fondations doivent se concentrer sur un secteur particulier, dont l'orientation stratégique est en général énoncée dans la loi, dans une entente de financement ou dans les deux à la fois.
2. La structure des fondations doit permettre de tirer profit du savoir-faire et de la capacité décisionnelle des directeurs d'un comité indépendant qui ont une expérience et une connaissance directes des enjeux.
3. Les décisions des fondations doivent s'appuyer sur le processus d'examen par des pairs qui sont spécialistes du domaine.
4. Les fondations doivent disposer d'un financement garanti qui ne se limite pas aux crédits parlementaires annuels, de sorte qu'elles jouissent de la stabilité financière requise pour effectuer la planification exhaustive à moyen et à long terme qui s'avère essentielle dans leur secteur.
5. Les fondations doivent avoir la possibilité et la capacité de recueillir des fonds supplémentaires auprès des autres ordres de gouvernement et du secteur privé. Il est également essentiel de prévoir un fond initial pour obtenir des crédits supplémentaires de la part des autres administrations et du secteur privé, qui seraient réticents à s'engager s'ils craignaient que le financement puisse être interrompu à tout moment⁽¹³⁾.

Selon le gouvernement fédéral, ces principes stratégiques sont conformes à la nouvelle Politique sur les différents modes de prestation de services du Conseil du Trésor qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2002.

Suite aux commentaires, observations et préoccupations formulés par la vérificatrice générale en ce qui concerne les fondations, le gouvernement fédéral a annoncé certaines modifications qui permettront d'accroître la transparence et la reddition de comptes des fondations au Parlement et aux citoyens.

(12) Ministère des Finances, *Le Plan budgétaire 2003*, Ottawa, 18 février 2003.

(13) Ministère des Finances, « *Reddition de comptes des fondations* » (2005).

Approbation du Parlement : Le gouvernement prend des mesures pour que la création et le financement des fondations fassent l'objet d'un examen approprié de la part du Parlement.

- Le gouvernement tient à ce que le Parlement approuve directement par voie législative l'objet et le financement des fondations qui jouent un rôle important sur le plan stratégique ou financier. Dans chaque cas, le Parlement devra approuver le financement des fondations. Conformément à ce qui précède, le recours à des fondations par le gouvernement respectera les exigences de la Politique sur les différents modes de prestation de services du Conseil du Trésor⁽¹⁴⁾.

Reddition de comptes au public : Le gouvernement a pris les mesures qui suivent pour améliorer la transparence des fondations et, par le fait même, leur reddition de comptes au public :

- Les fondations doivent soumettre chaque année des plans d'activités au ministre chargé d'administrer l'entente de financement, et ce, pendant la durée de cette dernière [...] Ces plans indiqueront les dépenses prévues, les objectifs et les attentes de rendement à l'égard de la contribution fédérale. Le ministre responsable publiera un sommaire de ces plans, et ce dernier sera mis à la disposition du Parlement.
- [...] Les rapports ministériels sur les plans et les priorités, qui sont déposés devant le Parlement, engloberont maintenant les principaux résultats escomptés par les fondations et situeront ces derniers dans les plans et priorités d'ensemble des ministères. De plus, le ministre chargé d'administrer l'entente de financement fera état des principaux résultats des fondations de son portefeuille dans son rapport ministériel sur le rendement, pendant la durée de l'entente de financement, et situera ces résultats par rapport à l'ensemble de ceux atteints par le Ministère.
- Le rapport annuel de chaque fondation, y compris les données pertinentes sur le rendement, les états financiers vérifiés et les résultats des évaluations, sera soumis au ministre responsable de l'entente de financement et sera publié. Les rapports annuels des fondations créées expressément par voie législative seront déposés au Parlement par le ministre responsable.
- Les rapports annuels de toutes les fondations contiendront des données sur le rendement, de même que des états financiers vérifiés établis conformément

(14) Ministère des Finances, *Budget 2004*, Annexe 8 « Réponse du gouvernement aux observations de la vérificatrice générale sur les états financiers de 2003 » (<http://www.fin.gc.ca/budget04/bp/bpa8f.htm>).

aux principes comptables généralement reconnus. Puisque les fondations sont des organisations indépendantes sans but lucratif ayant leurs propres membres et structures de gouvernance, ces membres, en qualité d'« actionnaires » de la fondation, nommeront leur vérificateur externe et lui demanderont des comptes⁽¹⁵⁾.

La nomination de vérificateurs externes reste un point de désaccord entre le gouvernement fédéral et la vérificatrice générale. Par le passé, les fondations ne soumettaient que des vérifications des états financiers et rien ou presque rien ne prévoyait la tenue de vérifications complètes et indépendantes sur le respect des autorisations, le bien-fondé et l'optimisation des ressources. Afin de garantir au Parlement que les fonds fédéraux sont utilisés à bon escient, le Bureau du vérificateur général se dit d'avis qu'il devrait être désigné comme vérificateur externe des fondations.

Respect des ententes de financement : Le gouvernement fédéral s'est engagé à prendre des mesures supplémentaires afin de garantir que les fondations rendront des comptes aux Canadiens et au Parlement.

- Les fondations doivent procéder à des évaluations indépendantes, soumettre ces dernières au ministre responsable et les publier. Les ministères intégreront toute constatation importante dans leur rapport annuel sur le rendement qui est déposé chaque année devant le Parlement.
- Les ententes de financement conclues avec les fondations par suite du budget de 2001 renferment des dispositions sur la conduite de vérifications indépendantes de conformité avec les ententes de financement et sur l'évaluation des programmes. De plus, toutes les ententes de financement stipulent maintenant que le ministre responsable peut intervenir s'il estime que les modalités de l'entente n'ont pas été respectées. Ces dispositions prévoient des mécanismes de règlement des différends.
- En outre, toute nouvelle entente de financement doit comprendre des dispositions permettant au ministre responsable de recouvrer, à sa discrétion, les fonds inutilisés en cas de liquidation [de la fondation]⁽¹⁶⁾.

Depuis l'annonce de ces nouvelles dispositions dans le budget fédéral de 2003, le gouvernement fédéral a renégocié les ententes de financement existantes avec les fondations afin d'incorporer le plus grand nombre de dispositions possible. Toute nouvelle entente de financement devra tenir compte des nouvelles dispositions.

(15) *Ibid.*

(16) *Ibid.*

RAPPORT RÉCENT DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE SUR LA REDDITION DE COMPTES DES FONDATIONS

En février 2005, le Bureau du vérificateur général du Canada a donné suite aux mesures prises par le gouvernement fédéral en déposant un nouveau rapport au Parlement⁽¹⁷⁾ sur le régime de reddition de comptes des fondations. Les auteurs du rapport soulignent que bien que des améliorations aient été apportées au niveau de la production de rapports au Parlement et du cadre redditionnel des fondations, le régime de vérification externe et la surveillance ministérielle comportent toujours des lacunes importantes. Ils ont souligné tout particulièrement que les fondations n'étaient pas soumises à des vérifications de gestion dont les résultats doivent être communiqués directement au Parlement.

Le gouvernement fédéral n'a pas encore pris d'engagement à cet égard, parce qu'en imposant aux fondations des normes semblables à celles qui existent dans le secteur public et en nommant la vérificatrice générale du Canada à titre de vérificatrice externe, il craignent de miner l'indépendance des fondations, d'affaiblir leur niveau de flexibilité opérationnelle et d'efficacité organisationnelle et de les rendre moins efficaces à l'égard de la réalisation des grands objectifs du gouvernement.

La question du mécanisme d'ajustement inquiète également beaucoup la vérificatrice générale. Un tel mécanisme est nécessaire pour permettre aux ministres promoteurs d'intervenir lorsqu'il est clair que la fondation n'atteint pas son objectif d'intérêt public ou si la situation a beaucoup évolué depuis sa création. La vérificatrice générale est d'avis qu'il est nécessaire d'adopter un tel mécanisme pour compléter les dispositions actuelles qui donnent au gouvernement le droit de mettre un terme à une entente en cas de situations extrêmes.

Le gouvernement fédéral s'est élevé contre l'évaluation faite par la vérificatrice générale. Le gouvernement est d'avis que, de façon générale, des progrès importants ont été réalisés dans le but de renforcer l'ensemble de la reddition de comptes et la transparence des fondations. De plus, le gouvernement a annoncé récemment qu'il avait l'intention de continuer d'explorer les divergences avec la vérificatrice générale afin de tenter de trouver des solutions qui permettent de respecter l'indépendance des fondations de même que l'ensemble des grands objectifs du gouvernement.

(17) Bureau du vérificateur général du Canada, 2005, *Rapport Le Point*, chap. 4, « Reddition de comptes des fondations », Ottawa, février 2005.

CONCLUSION

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a créé un grand nombre de fondations qu'il a chargées de la réalisation de politiques publiques. Ces organismes sont très flexibles, ce qui en fait potentiellement un outil très utile et efficace pour la mise en œuvre et la prestation de programmes et de services. Toutefois, cette même flexibilité menace les liens qui unissent les fondations et le Parlement au niveau de la gouvernance et de la reddition de comptes.

Certains progrès ont été réalisés au niveau du traitement comptable des fondations. De nouvelles normes ont été adoptées en vue de considérer les fondations comme faisant partie du périmètre comptable du gouvernement, mais cette décision devra être prise en fonction de chaque cas. Pour ce qui est des paiements de transfert pluriannuels, des précisions concernant cette convention comptable devraient être connues d'ici la fin de l'exercice financier 2005-2006.

Selon des propositions faites dans le cadre des budgets de 2003 et de 2004, il semble y avoir un certain accord entre le gouvernement fédéral et le Bureau du vérificateur général en ce qui concerne à la nécessité de renforcer le cadre de gouvernance et de reddition de comptes des fondations. Il reste toutefois à déterminer dans quelle mesure le gouvernement est prêt à mettre ces réformes en œuvre. Il travaille actuellement à la négociation de certaines ententes de financement existantes afin d'y incorporer toutes ces nouvelles dispositions, mais on ne sait pas quand cela sera fait. De plus, la question de la vérification externe n'est toujours pas réglée. Devrait-on laisser les fondations choisir elles-mêmes les vérificateurs externes ou le Parlement devrait-il confier ce mandat à la vérificatrice générale?

On s'attend à ce que le gouvernement fédéral fasse preuve de diligence raisonnable et qu'il gère adéquatement les ressources et les biens à sa disposition en tout temps. On peut donc également s'attendre à ce qu'il prenne toutes les mesures nécessaires pour renforcer le cadre de gouvernance et de reddition de comptes des fondations afin d'en assurer l'optimisation des ressources, compte tenu des sommes importantes investies.

ANNEXE

Dépenses gouvernementales pour les fondations au 31 mars 2004

Fondations ¹	Année où elle a été annoncée	Financement reçu ²	Subventions accordées ³	Intérêts gagnés	Administration	Solde 31 mars 2004 ⁴	Engagements de financement signés ⁵
(\$ Millions)							
Fondation canadienne pour l'innovation	1997	3 651	1 230	740	39	3 122	1 529
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	1998	2 500	1 155	690	47	1 988	9
Inforoute Santé du Canada Inc.	2001	1 200	51	83	30	1 202	42
Fonds de dotation ⁶	Entre 2000 et 2002	389	10	48	11	416	104
Génome Canada	2000	375	188	52	19	220	198
Fondation autochtone de guérison	1998	350	241	86	43	152	139
Fondation pour les technologies du développement durable	2001	350	6	10	7	347	37
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé	1997	152	37	14	7	122	21
Autres fondations de moins de 125 millions de dollars ⁷	Entre 2000 et 2002	120	36	13	4	93	16
Total		9 087	2 954	1 736	207	7 662⁸	2 095

1. Les fondations mentionnées de ce tableau ont reçu chacune au total plus de 10 millions de dollars du gouvernement depuis 1997, expressément pour des dépenses devant être effectuées plus d'un an plus tard.
2. Les paiements de transfert comprennent les 100 millions de dollars annoncés dans le budget de mars 2004 qui étaient dus aux fondations au 31 mars 2004.
3. En plus des subventions accordées, cette colonne comprend les charges de projet admissibles.
4. Ces montants sont les soldes à la date des derniers rapports annuels lorsque les états financiers au 31 mars 2004 ne sont pas disponibles - modifiés pour tenir compte des 100 millions de dollars annoncés dans le budget de mars 2004.
5. Ces montants sont fondés sur les déclarations des fondations quand ils ne sont pas présentés dans leurs états financiers.
6. Pour les fonds de dotation, seuls les bénéficiaires sont distribués : ce sont le Fonds d'investissement municipal vert; la Fondation Pierre-Elliott-Trudeau; la Clayoquot Biosphere Trust Society; le Fonds de dotation pour le saumon du Pacifique; l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques – Université de Moncton et la Fondation de l'alphabétisation du Collège Frontière.
7. Ce sont la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère et le Forum des fédérations.
8. En plus du financement accordé aux fondations et aux fonds de dotation mentionnés dans ce tableau, 550 millions de dollars ont été transférés à d'autres organisations qui sont indépendantes du gouvernement, dont 391 millions de dollars n'avaient pas encore été utilisés au 31 mars 2004. Ces autres organisations sont l'Institut canadien d'information sur la santé, le Fonds d'habilitation municipal vert, PRECARN, le Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement, l'Institut canadien de recherches avancées et le Canadian Centre for Learning.

Source : *Comptes publics du Canada, 2004*, vol. 1, p. 53,
http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/comptes_publics_can/2004/v1pa04f.pdf