SENATE SÉNAT

CANADA

DEUXIÈME RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR LE *BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES 2005-2006*

FONDATIONS

Comité sénatorial permanent des Finances nationales

ONZIÈME RAPPORT

Président
L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président
L'honorable Joseph A. Day

Mai 2005

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

INFORMATION GÉNÉRALE SUR LES FONDATIONS 2

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS 8

A. Divulgation de l'information au Parlement 8

B. Le régime de vérification et d'évaluation des fondations 10

C. Surveillance ministérielle 14

D. Comptabilisation des transferts fédéraux aux fondations 16

E. La politique sur les paiements de transfert 19

F. Évaluer les fondations en tant qu'instruments de la politique publique 21

G. Le rôle de surveillant du Parlement 22

CONCLUSION 23

LISTE DE RECOMMANDATIONS 24

ANNEXE A – LISTE DE TÉMOINS

ANNEXE B – INFORMATION SUR LES PRINCIPALES FONDATIONS : 1996-1997 À 2004-2005

INTRODUCTION

Depuis toujours, le gouvernement fédéral offre ses services et ses programmes à la population canadienne par l'entremise de ministères, organismes, conseils subventionnaires et sociétés d'État qui relèvent directement d'un ministre et qui sont assujettis aux mêmes règles et règlements ainsi qu'à l'examen du Bureau du Vérificateur général. Mais depuis 1997, il a de plus en plus recours à une autre formule pour offrir ses services et réaliser ses objectifs stratégiques à long terme : les fondations.

Les fondations sont des organismes indépendants et sans but lucratif dont le financement se fait par dotation initiale et dont le conseil d'administration indépendant est composé d'experts. Le gouvernement croit que l'indépendance des fondations, leur stabilité financière et les compétences spécialisées de leurs membres leur permettent de concrétiser la politique publique avec impartialité et efficacité. Cela explique leur importance dans la mise en œuvre des politiques, notamment en matière de recherche, d'éducation et de santé. Entre 1996-1997 et 2004-2005, le gouvernement fédéral a versé quelque 10,5 milliards de dollars à 23 fondations.

Depuis 1997-1998, les observations faites par le Vérificateur général sur les états financiers abrégés du gouvernement fédéral figurant dans les *Comptes publics du Canada* suscitent des inquiétudes quant à la manière dont le gouvernement rend compte des transferts de fonds aux fondations. En avril 2002[(1)] et de nouveau en février 2005[(2)], la Vérificatrice générale a en outre déploré que les fondations ne respectaient pas les conditions essentielles de reddition de comptes au Parlement. Ces conditions consistent notamment à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus, à exercer une surveillance ministérielle efficace ainsi qu'à respecter un cadre de vérification et d'évaluation adéquat.

Le gouvernement fédéral a réagi à ces inquiétudes en apportant un certain nombre de changements destinés à améliorer la gouvernance des fondations et leur reddition de comptes au Parlement et à la population. Les mesures adoptées ont consisté

---

(1) Vérificatrice générale du Canada, « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », chapitre 1, *Rapport 2002*, avril 2002.

(2) Vérificatrice générale du Canada, « La reddition de comptes des fondations », chapitre 4, *Rapport d'étape 2005*, février 2005.

à rehausser la transparence et la reddition de comptes en améliorant la communication d'information au public, à rendre plus rigoureuse l'application des ententes de financement, et à faire approuver par le Parlement le financement des fondations. Bon nombre de ces dispositions ont été annoncées dans les plans budgétaires de 2003 et 2004[(3)]. De plus, en 2005, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-43, censé élargir les pouvoirs du Vérificateur général pour qu'il puisse faire la vérification de la conformité et du rendement des fondations qui ont reçu plus de 100 millions de dollars en transferts fédéraux sur une période de cinq années financières consécutives.

Le recours aux fondations par le gouvernement fédéral est depuis longtemps un sujet de préoccupation pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales. Entre juin 2002 et mai 2005, le Comité a tenu neuf séances et entendu dix-sept témoins sur la question (voir l'annexe A). Ces audiences lui ont permis d'examiner attentivement les rapports d'avril 2002 et février 2005 de la Vérificatrice générale sur les fondations et de parler avec des fonctionnaires fédéraux des progrès réalisés depuis la publication de ces rapports. Le Comité a également invité des représentants de trois fondations à venir parler de leur fonctionnement et à donner leur avis sur la reddition de comptes et les questions de comptabilité soulevées par la Vérificatrice générale. Le présent rapport résume ces audiences et expose les observations et recommandations du Comité.

INFORMATION GÉNÉRALE SUR LES FONDATIONS

Selon un tableau fourni par le Bureau du contrôleur général du Canada, 23 entités peuvent être considérées comme des fondations (voir l'annexe B). Seulement quatre d'entre elles ont été mises sur pied par une nouvelle loi (la Fondation Asie-Pacifique du Canada; la Fondation pour l'innovation; la Fondation des bourses du millénaire du Canada; la Fondation pour la technologie du développement durable). Toutes les autres ont été établies en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés*. Plusieurs

(3) Ministère des Finances, *Le Plan budgétaire 2004*, 23 mars 2004, p. 322-324; ministère des Finances, *Le Plan budgégaire 2003*, 18 février 2003, pp. 203-205 et 346-349.

ministères ont pris part directement au parrainage des fondations. Au premier rang vient le ministère de l'Industrie, qui est responsable de huit des 23 fondations énumérées dans le tableau, suivi par le ministère de l'Environnement, responsable de quatre. Santé Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada sont responsables chacun de trois fondations. Le ministère des Affaires étrangères en a parrainé deux, tandis que Patrimoine canadien, Pêches et Océans Canada et Résolution des questions des pensionnats indiens Canada ont chacun la responsabilité d'une fondation.

Il est à noter que la liste des fondations fournies par le Bureau du contrôleur général ne correspond pas parfaitement à celle du Bureau du Vérificateur général. Ce dernier fait généralement mention de 15 fondations comparativement à 23 pour le Bureau du contrôleur général. Dans le présent rapport, le Comité cite avec soin les sources d'information de manière à ne pas créer de confusion entre les deux.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les fondations sont des sociétés privées et sans but lucratif qui sont financées par une dotation initiale du gouvernement fédéral. Le capital et l'intérêt accumulé sur l'investissement permettent aux fondations de financer les bénéficiaires ou projets admissibles au fil des ans. Les fondations se répartissent en deux catégories selon le type de dotation initiale :

- Premièrement, certaines fondations peuvent se servir de la dotation initiale et des intérêts accumulés sur l'investissement. Sur la base de l'information donnée par le Bureau du contrôleur général, celles-ci sont au nombre de 16 : la Fondation autochtone de guérison; la Fondation canadienne pour l'innovation; la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable; l'Inforoute Santé du Canada Inc.; la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire; la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé; les Académies canadiennes des sciences; le Centre canadien pour l'apprentissage; l'Institut canadien d'information sur la santé; le Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement; la Fondation canadienne des jeunes entrepreneurs; Genome Canada; la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère; le Forum des fédérations; et Precarn.

- Deuxièmement, il y a les fondations qui peuvent débourser seulement l'intérêt gagné par l'investissement du fonds de dotation reçu du gouvernement fédéral. On les désigne généralement par l'appellation « fonds de dotation » et elles sont au nombre de sept : la Fondation Asie-Pacifique du Canada; les Fonds municipaux verts; la Fondation Pierre-Elliott-Trudeau; la Clayoquot Biosphere Trust Society; la Pacific

Salmon Endowment Fund Society; l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques (Université de Moncton); la Fondation d'alphabétisation du Collège Frontière.

La dotation initiale est gérée conformément aux ententes de financement conclues entre les fondations et le gouvernement fédéral par l'entremise du ministre responsable ou parrain. Certaines ententes obligent la fondation à engager la dotation ainsi que les recettes ultérieures issues de l'investissement à l'intérieur d'une période donnée. C'est le cas par exemple de la Fondation canadienne pour l'innovation, qui doit engager tous ses fonds d'ici le 31 décembre 2010. D'autres ententes de financement, comme celle de la Fondation Pierre-Elliott-Trudeau, exigent le maintien à perpétuité de la dotation et l'utilisation exclusive des recettes tirées de l'investissement.

Les ententes de financement sont des contrats juridiquement contraignants qui confèrent des obligations aux deux parties. Elles contiennent plusieurs conditions ayant trait notamment à la finalité de l'aide fédérale; aux résultats attendus de l'investissement; à l'information communiquée, à l'évaluation, à la vérification et à la reddition de comptes; aux moyens d'investissement prudents; aux mécanismes de règlement des différends; et à la transparence, au code de déontologie et aux langues officielles. Les fondations doivent respecter les conditions et modalités de l'entente de financement. En retour, le ministre parrain doit s'assurer que l'entente est bien administrée et que l'information sur les plans et résultats de la fondation est communiquée correctement.

Le texte de loi ou l'entente de financement qui crée une fondation, ou les deux, contiennent également des dispositions précises de gestion. Les fondations sont gérées par un conseil d'administration indépendant dont les membres sont nommés, dans certains cas, par le gouvernement fédéral. Ces conseils d'administration sont secondés dans leurs activités courantes par une petite équipe d'employés. Les décisions de financement appartiennent au conseil d'administration et s'inspirent des recommandations d'un comité d'évaluation par des pairs spécialistes. Dans bien des cas, il faut solliciter des fonds auprès d'autres administrations publiques et du secteur privé avant de pouvoir concrétiser un projet.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le 12 juin 2002, l'honorable Maurizio Bevilacqua, alors Secrétaire d'État aux institutions financières internationales, a exposé les cinq principes qui ont guidé le gouvernement fédéral dans sa décision de recourir à des fondations plutôt qu'à l'un des autres mécanismes plus traditionnels pour mettre en application ses politiques publiques. Ces principes, qui ont été repris dans le Plan budgétaire de 2003, sont les suivants :

- Les fondations devraient cibler un débouché précis à l'égard duquel des directives générales sont établies par voie législative ou dans le cadre d'une entente de financement, ou les deux à la fois.

- Les fondations devraient exploiter les connaissances acquises et la capacité décisionnaire de conseils d'administration indépendants, avant une expérience directe et une connaissance de première main des enjeux.

- Les décisions des fondations devraient s'appuyer sur un examen mené par des pairs spécialisés.

- Les fondations devraient pouvoir compter sur un financement garanti ne se limitant pas aux crédits parlementaires annuels afin de disposer de la stabilité financière requise pour effectuer la planification détaillée à moyen et long terme qui exige leur débouché particulier.

- Les fondations devraient avoir l'occasion, et donc la possibilité, d'obtenir des fonds supplémentaires d'autres administrations publiques et du secteur privé(4).

M. Peter Devries, Directeur général, Bureau du Sous-ministre, Finance Canada, a expliqué au Comité que la décision de constituer une fondation par voie législative ou pour accroître le financement d'une fondation est prise dans le cadre du processus budgétaire annuel. Le ministère des Finances évalue les propositions et fournit des conseils au ministre des Finances. Le Premier ministre prend les décisions finales, de concert avec le ministre des Finances(5).

Deux caractéristiques des fondations les distinguent des méthodes généralement suivies pour mettre en application les politiques publiques : leur dotation initiale et leur indépendance.

---

(4) *Délibérations du Comité*, le 12 juin 2002 (43:33) et *Le Plan Budgétaire 2003*, p. 347.

(5) Peter Devries, Mémoire du Comité, le 10 mai 2005, p. 2.

Au sujet de la dotation initiale, les représentants des fondations qui ont comparu devant le Comité ont indiqué que le fait de transférer des fonds bien des années avant que la fondation en ait besoin comportait deux grands avantages du point de vue de la politique publique. Premièrement, la dotation initiale soustrait le financement aux aléas des crédits parlementaires votés annuellement. Les fondations ont ainsi la stabilité financière nécessaire pour planifier des projets d'envergure à moyen et long termes. Le président et chef de la direction de la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI), Eliot Phillipson, a dit au Comité :

> (…) pour ce qui est du modèle de fondation, ce modèle a permis à la FCI de planifier ses investissements et de concevoir des programmes souples et novateurs dans une perspective à moyen et long termes. Qui plus est, elle a encouragé les établissements à élaborer des plans stratégiques en matière de recherche et d'infrastructure de recherche. Il est très important pour les établissements et pour les chercheurs de savoir que des fonds seront disponibles dans trois, quatre ou cinq ans afin de financer de nouveaux projets d'infrastructure.
>
> (…)
>
> Il peut être difficile de défrayer le coût de grands investissements en capital au moyen de crédits annuels quand il faut utiliser ces fonds pendant une année financière particulière. Le modèle de fondation permet de débloquer les fonds en temps opportun et facilite une planification très efficace et une mise en œuvre souple des projets d'infrastructure de recherche. En voici des exemples : la tenue de grands concours sur un cycle de 18 à 24 mois plutôt que chaque année a été bénéfique tant pour les établissements que pour la FCI. Elle a facilité les activités de planification institutionnelle de la recherche, l'évaluation du mérite des projets en fonction de critères internationaux et la mise en œuvre réussie de projets complexes.
>
> Deuxièmement, le recrutement des meilleurs chercheurs présente de grands défis à notre époque où règne une forte concurrence sur le plan international. En donnant aux établissements plus de souplesse dans l'utilisation des fonds de la FCI à différents niveaux au fil des ans, la FCI permet à chaque établissement de planifier le recrutement des membres de son corps enseignant à long terme afin de pouvoir recruter les meilleures personnes au bon moment[(6)].

Deuxièmement, on a dit au Comité qu'un financement par dotation à long terme était essentiel pour attirer d'autres fonds. Si les autres sources de financement

(6) *Délibérations du Comité*, le 2 février 2005 (6:29).

possibles (comme les différentes administrations publiques et le secteur privé) craignent l'interruption du financement à mi-parcours, elles risquent de ne pas s'engager elles-mêmes. Dans cette veine, Richard C. Alvarez, président et chef de la direction d'Inforoute Santé du Canada Inc., a déclaré :

> Transformer un réseau de soins de santé constitué de milliers de systèmes impliquant des centaines de milliers de professionnels nécessite un engagement à long terme et une planification prudente, d'autant plus que les fonds d'Inforoute servent à financer des plans de plusieurs années dans chaque province ou territoire. Par conséquent, disposer de fonds garantis à long terme, au-delà des affectations de crédits du gouvernement, fournit la stabilité financière nécessaire à une planification à long terme, renforce notre crédibilité et incite les autres gouvernements à investir des fonds correspondants(7).

Pour ce qui est de l'indépendance des fondations, on a dit au Comité que cette caractéristique donnait une souplesse de fonctionnement et une efficacité organisationnelle qui ne seraient pas possibles dans le modèle traditionnel. À cet égard, le président de la FCI, Eliot Phillipson, a déclaré ce qui suit :

> Le modèle de fondation a permis à la FCI de planifier ses investissements et de concevoir des programmes souples et novateurs dans une perspective à moyen et long termes.
>
> (…)
>
> Le modèle de fondation permet de débloquer les fonds en temps opportun et facilite une planification très efficace et une mise en oeuvre souple des projets d'infrastructure de recherche.
>
> (…)
>
> Notre expérience des huit dernières années montre que le modèle de fondation peut fonctionner de façon efficace, économique et efficiente et aider le gouvernement à atteindre ses objectifs grâce à cet outil novateur de mise en oeuvre des politiques(8).

---

(7) *Délibérations du Comité*, le 2 février 2005 (6:33-34).

(8) Eliot A. Phillipson, président et chef de la direction, Fondation canadienne pour l'innovation, *Mémoire au Comité*, 2 février 2005.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Divulgation de l'information au Parlement

Dans son rapport 2002 (paragraphe 1.40), le Bureau du Vérificateur général a souligné l'importance de tenir le Parlement au courant des activités des fondations et de l'utilisation des fonds de source fédérale. On a aussi indiqué que cette information devrait être communiquée dans les plans d'activités et les rapports annuels et que les conclusions d'évaluation du rendement global des fondations devraient être déposées au Parlement.

Le gouvernement fédéral a réagi par l'annonce dans le Plan budgétaire 2003 de mesures destinées à rehausser la transparence des fondations vis-à-vis le Parlement et la population. En voici quelques-unes :

- Les fondations devront 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, qui sera à la disposition du Parlement.

- Les rapports ministériels sur les plans et les priorités, qui sont déposés devant le Parlement, engloberont les principaux résultats escomptés et situeront ces derniers dans les plans et priorités d'ensemble des ministères.

- Le rapport annuel de chaque fondation, y compris les données pertinentes sur le rendement, les états financiers vérifiés et les résultats d'évaluation, seront soumis au ministre responsable de l'entente de financement et seront publié.

- Les fondations devront 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 rapports annuels de toutes les fondations contiendront des données sur le rendement, de même que des états financiers vérifiés établis conformément aux principes comptables généralement reconnus[(9)].

(9) *Le Plan budgétaire 2003*, pp. 348-349.

Au chapitre 4 de son Rapport Le Point 2005 (paragraphes 4.27 à 4.36), la Vérificatrice générale a commenté les nouvelles mesures. Elle a noté dans l'ensemble des progrès satisfaisants réalisés par le gouvernement fédéral dans la manière dont les fondations et/ou leurs ministres parrains rendent des comptes au Parlement et à la population. Par exemple, la vérification a permis de conclure à l'amélioration de l'information sur les fondations contenue dans les documents du budget et les rapports sur le rendement des ministères parrains. Autre signe de progrès, les ministères parrains doivent faire rapport sur le rendement des fondations et situer cette information dans le contexte de leurs priorités globales.

Voici quelques aspects nécessitant des améliorations dans l'information divulguée sur les fondations au Parlement et à la population d'après le chapitre 4 du Rapport Le Point 2005 : rapports horizontaux, dépôt rapide des plans d'activités et des rapports annuels des fondations par les ministres parrains et nécessité d'améliorer l'information sur le rendement dans les plans ministériels et les rapports annuels (paragraphes 4.27 à 4.36).

Le gouvernement fédéral estime que l'information déposée au Parlement par les ministres parrains représente 80 p. 100 de tous les transferts aux fondations. Dans son témoignage du 22 février 2005, Tom Wileman, directeur principal au Bureau du Vérificateur général, a expliqué que le chiffre de 80 p. 100 correspond en fait à la proportion des fonds consacrés à trois fondations établies par une loi (la Fondation canadienne pour l'innovation, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire et Technologies du développement durable Canada. En d'autres termes, seulement trois fondations et/ou leurs ministres parrains respectifs sont tenus de déposer de l'information au Parlement. M. Wileman a précisé : « Si un ministre décide de ne pas déposer un document, rien ne l'y oblige »[(10)]. Pour sa part, le gouvernement fédéral a indiqué ce qui suit : « Dans la mesure où il y a d'autres fondations importantes dont les rapports ne sont pas déposés au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor encouragera les ministères à le faire ». (Rapport Le Point 2005, pp. 9-10)

Le Comité reconnaît les efforts déployés au cours des dernières années par le gouvernement fédéral pour améliorer l'information communiquée sur les fondations. Nous croyons toutefois que d'autres progrès peuvent être faits par les ministres parrains et que les rapports annuels, résumés et plans d'activités de toutes les fondations devraient

(10) *Délibérations du Comité*, le 22 février 2005 (10:25).

être déposés au Parlement. Nous sommes d'accord aussi avec la Vérificatrice générale sur la nécessité d'améliorer l'information sur les résultats. Par conséquent, le Comité réitère la recommandation de la Vérificatrice générale :

RECOMMANDATION 1 :

Que les ministres parrains déposent en temps opportun au Parlement les plans généraux ou sommaires de plans généraux et les rapports annuels des fondations. En consultation avec celles-ci, les ministères parrains devraient encourager les fondations à présenter de l'information significative sur les résultats dans leurs plans et rapports.

B. Le régime de vérification et d'évaluation des fondations

D'après leur loi ou entente de financement, les fondations doivent faire l'objet d'une vérification et évaluation. Comme on peut le voir au Tableau 1, les vérifications peuvent concerner le respect des conditions énoncées, les finances et le rendement, tandis que les évaluations concernent généralement la rentabilité.

TABLEAU 1
VÉRIFICATION ET ÉVALUATION : DÉFINITIONS

Vérification de la conformité	Ce type de vérification vise uniquement à vérifier si les modalités d'une entente (par exemple, un bail ou un accord de financement) ont été respectées.
Vérification financière	Ce type de vérification vise uniquement les mouvements de trésorerie d'une société ou d'une institution et vérifie si ces mouvements de trésorerie ont été consignés d'une manière conforme aux principes comptables généralement reconnus.
Vérification du rendement	Ce type de vérification, qu'on appelait autrefois optimalisation des ressources, vise à déterminer si le gouvernement dépense l'argent judicieusement et de façon optimale. La vérification porte sur l'économie, l'efficience, l'efficacité et l'impact environnemental des pratiques de gestion. Cela peut se faire dans le contexte d'un programme, d'un ministère ou d'un dossier à l'échelle du gouvernement.
Évaluation	Ce type d'étude consiste en une collecte systématique de renseignements vraisemblables concernant un programme donné ainsi que de renseignements sur ses résultats et sa rentabilité, afin d'aider la haute direction à prendre des décisions sur l'affectation des ressources et l'amélioration dudit programme.

Les fondations sont tenues de nommer des vérificateurs indépendants (ou externes) pour vérifier leurs états financiers annuels; ces états financiers vérifiés doivent

être conformes aux normes de comptabilité généralement acceptées. De même, les fondations sont tenues de faire faire des évaluations périodiques par des vérificateurs externes professionnels, accrédités et indépendants. Quelques fondations sont tenues aussi de faire faire une vérification de la conformité et du rendement par des vérificateurs externes.

En 2002, la Vérificatrice générale a exprimé l'avis que le régime de vérification externe des fondations était inadéquat. Elle recommandait, au paragraphe 1.54, que le gouvernement fédéral mette en place des mécanismes adéquats pour faire une vérification « de large portée » de toutes les fondations. Les vérifications de large portée portent sur la conformité aux autorisations, le bien-fondé, l'optimalisation des ressources et la vérification de l'information sur le rendement. Le rapport recommandait aussi que, dans la mesure du possible, le Vérificateur général du Canada soit désigné pour faire la vérification externe des fondations. Là encore, on a insisté au paragraphe 4.43 du chapitre 4 du Rapport Le Point 2005 pour que le Vérificateur général soit responsable des vérifications d'optimalisation des ressources ou de rendement de la plupart des fondations. Mme Fraser a dit au Comité :

> À mon avis, étant donné l'importance relative de ces paiements de transfert, des vérifications de gestion sont essentielles pour que le Parlement obtienne de l'information et une assurance quant au bien-fondé des paiements, à la conformité aux autorisations, au caractère adéquat des contrôleurs internes et à la vérification de l'information sur le rendement[(11)].

Dans sa réaction initiale (Rapport Le Point 2005, p. 14), le gouvernement fédéral s'est dit en désaccord avec la recommandation voulant que le Vérificateur général du Canada soit le vérificateur externe des fondations. À son avis, la nomination d'un vérificateur externe doit demeurer la prérogative fondamentale des fondations. Le gouvernement fédéral a également estimé qu'assujettir les fondations à des vérifications semblables à celles du secteur public par le Vérificateur général « pourrait compromettre l'indépendance des fondations et restreindre leur marge de manœuvre opérationnelle et leur efficacité organisationnelle. Leur utilité pour l'atteinte des objectifs stratégiques du gouvernement en serait réduite (…) » (Rapport Le Point 2005, paragraphe 4.38).

Le gouvernement fédéral a aussi insisté sur le fait que le régime de vérification et d'évaluation des fondations avait été considérablement renforcé dans les

(11) *Délibérations du Comité*, le 3 novembre 2004, (2:39).

plans budgétaires de 2003 et 2004. Les ministères parrains sont en effet tenus maintenant d'effectuer des vérifications de conformité pour s'assurer du respect des conditions contenues dans les ententes de financement. Ces ministères doivent également faire des évaluations pour permettre l'analyse horizontale des différents programmes des fondations et fournir des renseignements détaillés sur le rendement des fondations dans leurs rapports sur le rendement. De plus, le gouvernement fédéral vient de modifier les ententes de financement de certaines fondations (à savoir les Technologies du développement durable Canada, Génome Canada et les Fonds municipaux verts) pour que le Vérificateur général puisse effectuer des vérifications de conformité et de rendement à la discrétion du ministère parrain.

Le 24 mars 2005, le gouvernement fédéral a franchi un pas de plus en déposant à la Chambre des communes le projet de loi C-43, *Loi d'exécution du budget 2005*. La partie 7 du projet de loi contient des dispositions qui modifieraient la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur le Vérificateur général*. S'il est adopté, le projet de loi C-43 aurait pour effet d'élargir le mandat du Vérificateur général à l'égard de certaines fondations, à savoir celles qui ont reçu, dans une période de cinq années consécutives, 100 millions de dollars ou plus du gouvernement fédéral(12). Le Bureau du Vérificateur général aurait accès à ces fondations aux fins des vérifications de rendement et de conformité. Les résultats du travail de vérification mené auprès des fondations seraient consignés dans les rapports du Vérificateur général au Parlement. Dans une lettre adressée au président du Comité (datée du 4 avril 2005), la Vérificatrice générale a dit que le projet de loi C-43 répond de façon satisfaisante à une des lacunes importantes du cadre de reddition de comptes des fondations.

M. John Morgan, directeur exécutif, Direction de la politique de gestion financière et de comptabilité, Direction générale de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor, a dit au Comité qu'environ 11 ou 12 des 23 fondations seraient visées par le mandat du Vérificateur général prévu dans le projet de loi C-43. Il a aussi fait remarquer que la Vérificatrice générale pouvait vérifier les autres fondations si un ministre parrain la pressentait en ce sens par décret. M. Charles-Antoine St-Jean,

(12) Les modifications proposées à la *Loi sur le Vérificateur général* sont très semblables aux dispositions contenues dans le projet de loi C-277, qui est un projet de loi d'initiative parlementaire déposé à la Chambre des communes le 2 décembre 2004 par un député du Bloc québécois, M. Benoît Sauvageau.

Contrôleur général du Canada, a indiqué que le gouvernement avait l'intention de s'assurer que la Vérificatrice générale fasse la vérification du rendement de toutes les fondations :

> Nous nous sommes penchés sur chacune des fondations une par une pour modifier les accords. Nous n'avons pas encore terminé, mais nous nous proposons de toutes les revoir sous peu. Comme la Vérificatrice générale l'a reconnu, tout le monde met l'épaule à la roue, donc au cours des prochains mois, nous prévoyons avoir terminé la révision de la plupart d'entre elles pour répondre à ce besoin(13).

M. St-Jean a expliqué l'évolution de la position du gouvernement fédéral à cet égard :

> La position soutenue depuis 2002-2003, selon laquelle il y avait certaines différences d'opinion entre le gouvernement et la Vérificatrice générale sur l'opportunité que cette dernière soit la vérificatrice externe des fondations, n'a pas changé. Cependant, la Vérificatrice générale a indiqué qu'elle ne souhaitait pas faire la vérification externe des fondations.
>
> La vérification externe des fondations continuera d'être effectuée par des vérificateurs externes de sorte qu'elles préservent leur indépendance. Cependant, le Bureau du Vérificateur général veut effectuer des vérifications de l'optimalisation des ressources. Il est certes de bon aloi qu'une politique gouvernementale permette à la Vérificatrice générale de le faire, donc le gouvernement y a consenti de bon cœur(14).

Le Comité se réjouit de ces développements et souscrit entièrement à la partie 7 du projet de loi C-43. Nous convenons avec la Vérificatrice générale que les modifications proposées, si elles sont adoptées, amélioreront considérablement le cadre de reddition de comptes des fondations. De plus, le dépôt des rapports sur les vérifications de conformité et de rendement des fondations par la Vérificatrice générale améliorera considérablement la communication de l'information sur les fondations au Parlement.

Le Comité désire commenter le régime d'évaluation des fondations. Comme nous l'avons vu précédemment, la plupart des ententes de financement exigent la

---

(13) *Délibérations du Comité*, le 13 avril 2005 (17:14).

(14) *Délibérations du Comité*, le 13 avril 2005 (17:16).

tenue périodique d'évaluations des fondations. Ces dernières définissent elles-mêmes le mandat des évaluations. De même, la plupart des ministères parrains sont tenus de faire des évaluations de leurs fondations respectives. Le cas échéant, ils doivent toutefois suivre les normes énoncées dans la politique d'évaluation du Conseil du Trésor. Dans son Rapport Le Point 2005 (paragraphe 4.44), le Bureau du Vérificateur général a souligné que les fondations devraient suivre des normes comparables à celles de la politique du Conseil du Trésor.

Le Comité est d'accord avec cette recommandation. Nous croyons que cela peut renforcer encore plus le cadre de reddition de comptes des fondations. Cela permettra aussi d'évaluer la rentabilité des programmes des fondations à partir d'une seule série de normes. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2 :

Que le gouvernement fédéral saisisse toutes les occasions de persuader les fondations d'incorporer dans leur cadre d'évaluation les normes énoncées dans la politique d'évaluation du Conseil du Trésor au moment de commander des évaluations indépendantes.

C. Surveillance ministérielle

Dans son rapport de 2002 (paragraphes 1.62 à 1.64), le Bureau du Vérificateur général s'est inquiété du manque de surveillance des fondations par les ministères. Le rapport contenait trois recommandations visant à améliorer cette surveillance : 1) mettre en place un mécanisme d'ajustement pour que les ministères parrains puissent surveiller efficacement les fondations et intervenir lorsqu'une fondation n'atteint manifestement pas son objectif ou lorsque les priorités du gouvernement changent; 2) prévoir une disposition dans les ententes de financement pour permettre aux ministères parrains d'effectuer des vérifications de conformité à l'égard des fondations; 3) ajouter aux ententes de financement une disposition permettant aux ministères parrains de récupérer les fonds fédéraux non dépensés en cas de dissolution de la fondation ou de cessation de ses activités. Au chapitre 4 du Rapport Le Point 2005 (annexe D), on a noté que le gouvernement fédéral a fait des progrès intéressants à l'égard des deuxième et troisième recommandations mais trop peu dans le cas de la première recommandation qui concerne la surveillance ministérielle. Les ententes de financement sont des contrats juridiquement contraignants qui confèrent des obligations aux deux parties; le

gouvernement fédéral ne peut pas les rouvrir et les modifier unilatéralement. Par conséquent, l'accord des deux parties est requis pour modifier une entente de financement et incorporer un mécanisme d'ajustement.

Suite aux engagements pris dans le Plan budgétaire 2003, le gouvernement fédéral a réussi à modifier la loi et les ententes de financement existantes en leur ajoutant des dispositions de non-exécution et de règlement des différends, et en habilitant le ministère parrain à recouvrer les fonds en cas de violation de l'entente ou de réduction progressive des activités. Voilà certes des mesures qui amélioreront concrètement la surveillance ministérielle, mais la Vérificatrice générale a insisté sur le fait que les ententes de financement ne contenaient toujours pas de dispositions permettant au gouvernement d'agir en cas de changement d'orientation, de l'arrivée d'un nouveau gouvernement ou d'un élément de nouveauté dans la position financière du gouvernement. À son avis, il est absolument essentiel d'incorporer à la loi et aux ententes de financement un mécanisme approprié d'ajustement en fonction des circonstances. Sinon, le fait qu'on enlève aux futurs parlements leur prérogative dans les décisions pose une question de droit :

> Bien entendu, vous pouvez modifier la loi. Je vous poserais toutefois une question d'ordre juridique. Pouvez-vous le faire rétroactivement? Quand des fonds ont été accordés en vertu d'un accord de financement qui précise qu'ils doivent servir à telle ou telle activité, pouvez-vous ensuite changer cela de façon rétroactive?
> (…)
> Je ne suis pas sûre que vous puissiez le faire. Les fonds ont déjà été versés en totalité. S'il s'agissait de fonds qui devaient être versés sur une certaine période, le Parlement dispose d'un mécanisme pour changer cela, mais les fonds ont déjà été versés(15).

Le Comité est d'accord avec la Vérificatrice générale pour dire que les dispositions de non-exécution et de règlement des différends sont des mesures concrètes qui améliorent la surveillance ministérielle des fondations. Nous continuons toutefois de déplorer l'absence d'un mécanisme d'intervention ministérielle dans les situations où les circonstances financières ou politiques se transforment. Un tel mécanisme est essentiel

(15) *Délibérations du Comité*, le 1er décembre 2004 (4:45).

sinon les fondations risquent de travailler à contre-courant de la politique du gouvernement. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3 :

Que le gouvernement fédéral mette en place un mécanisme d'ajustement permettant aux ministres parrains d'intervenir lorsque les circonstances ont changé considérablement depuis la création de la fondation dont ils ont la responsabilité.

D. Comptabilisation des transferts fédéraux aux fondations

Depuis 1997-1998, les observations du Vérificateur général sur les états financiers abrégés du gouvernement fédéral figurant dans les *Comptes publics du Canada* ont suscité des inquiétudes quant à la manière dont le gouvernement comptabilise ses transferts de fonds aux fondations. Ces observations concernaient surtout le fait que le gouvernement a déjà consigné ces transferts au titre de dépenses même si les fondations ne prévoient pas d'utiliser les fonds avant plusieurs années encore. Au 31 mars 2004, sur les 9,1 milliards de dollars qui avaient été transférés aux 15 fondations désignées par le Bureau du Vérificateur général, quelque 7,7 milliards de dollars étaient toujours dans leurs comptes bancaires et investissements et rapportaient des intérêts (voir le Tableau 2). Selon la Vérificatrice générale, ce traitement comptable des transferts aux fondations a eu pour effet de réduire l'excédent annuel déclaré pour l'année où les fonds ont été transférés aux fondations. Dans ses observations sur les états financiers du gouvernement qui figurent dans les *Comptes publics du Canada 2004*, la Vérificatrice générale a indiqué ce qui suit :

> (…) les décisions sur le financement et la reddition de comptes devraient être fondées uniquement sur la nécessité d'assurer une saine gestion des fonds publics. Elles ne devraient pas être fondées sur la volonté d'obtenir un résultat comptable donné[16].

(16) Receveur général du Canada, Comptes publics du Canada, pour l'exercice clos le 31 mars 2004. Volume I. Revue et états financiers – Les états financiers du Canada sur lesquels la Vérificatrice générale a exprimé une opinion. Septembre 2004, page 2:32.

TABLEAU 2

INFORMATIONS FINANCIÈRES SOMMAIRES SUR LES FONDATIONS, 1996-1997 À 2003-2004							
Fondations[1]	**Année où elle a été annoncée**	**Financement reçu[2]**	**Subventions accordées[3]**	**Intérêts gagnés**	**Admi-nistration**	**Solde au 31 mars 2004[4]**	**Engagements de financement signés[5]**
	(en millions de dollars)						
Fondation canadienne pour l'innovation	1997	3 651	1 230	740	39	3 122	1 529
Fondation canadienne pour les bourses 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
Technologies du développement durable Canada	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	7 662[8]	2 095

Source: *Comptes publics du Canada 2004*.

1. Les fondations mentionnées dans 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 bénéfices 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 Centre canadien pour l'apprentissage.

Dans le Rapport Le Point 2005 (paragraphe 4.17), la Vérificatrice générale a encore remis en question le traitement comptable des transferts aux fondations mais elle n'a pas déclaré catégoriquement que cette pratique contrevient aux normes établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Elle a également signalé que le CCSP vient de publier une nouvelle norme comptable intitulée *Périmètre comptable du gouvernement*, qui devra être appliqué à compter de 2005-2006[17].

D'après cette norme, le périmètre comptable du gouvernement devrait englober tous les organismes contrôlés par celui-ci, le contrôle étant « le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte ». La question fondamentale est de savoir si les dispositions de la loi établissant certaines fondations, ou des ententes de financement conclues avec les fondations, donnent au gouvernement fédéral le contrôle dont il est question dans la norme. Comme on le dit dans le *Périmètre comptable du gouvernement*, il faut faire preuve de « jugement professionnel » pour déterminer qu'il existe bel et bien un contrôle de la part du gouvernement.

En ce moment, on ne sait pas clairement comment cette norme sur la comptabilisation des transferts fédéraux aux fondations se répercutera. Le Bureau du Vérificateur général et le gouvernement fédéral ne se sont pas encore entendus sur la comptabilisation appropriée des fondations dans la nouvelle norme.

Le CCSP travaille également à un autre projet qui soulève des questions sur la comptabilisation des paiements de transfert du gouvernement, et notamment sur le financement pluriannuel, qui s'apparente à celui des fondations. Le projet est encore à ses débuts toutefois. La question est très controversée et il demeure difficile d'établir un consensus avec le milieu de la comptabilité gouvernementale du Canada (tous les ordres de gouvernement).

Dans son témoignage, M. St-Jean a confirmé que le Bureau du contrôleur général était en contact avec la Vérificatrice générale au sujet de la comptabilisation des transferts fédéraux aux fondations :

---

(17) Conseil sur la comptabilité pour le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés, *Périmètre comptable du gouvernement*, chapitre SP 1300, Normes et recommandations de l'ICCA, 2005.

> Il y a une question que nous examinons actuellement avec la Vérificatrice générale en ce qui concerne le traitement comptable des avances pour étudier les dépenses afin de voir quand le paiement est effectué par le gouvernement du Canada. Ce que j'aimerais explorer avec elle afin d'en déterminer l'à-propos du point de vue comptable, c'est de voir si nous pourrions reconnaître la dépense sans avoir à faire les paiements pour mieux protéger l'argent des contribuables. Nous tenons actuellement de telles discussions avec la Vérificatrice générale, qui semblent en bonne voie. Cette disposition supplémentaire concernant le cadre de gestion suffirait à me convaincre que nous avons une bien meilleure protection de l'argent des contribuables. C'est là une chose sur laquelle nous travaillons en étroite collaboration avec la Vérificatrice générale. Nous devrions être capables d'en venir à une conclusion satisfaisante au cours des prochains mois(18).

Le Comité est encouragé par les discussions qui se déroulent entre la Vérificatrice générale et le Contrôleur général. Il semble que les questions de comptabilité se résument souvent à des différences d'interprétation. Nous tenons toutefois à souligner que ces questions de comptabilité sont soulevées depuis un certain nombre d'années par la Vérificatrice générale et nous espérons qu'elles pourront être réglées rapidement. Nous croyons que le Parlement devrait être tenu au courant de l'évolution du dossier de la comptabilisation des transferts fédéraux aux fondations ainsi que des deux projets du CCSP. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4 :

Que le Bureau du contrôleur général et le Bureau du Vérificateur général poursuivent leurs discussions et rédigent un rapport faisant le point sur les indications données par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public au sujet du traitement comptable des transferts fédéraux aux fondations. Le rapport devrait être déposé au Parlement.

E. La politique sur les paiements de transfert

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable de la politique des paiements de transfert du gouvernement fédéral. Cette politique, qui est entrée en vigueur en juin 2000, oblige tous les ministères à signaler au Parlement les paiements de transfert supérieurs à cinq millions de dollars. L'information communiquée doit notamment faire état des objectifs et des résultats escomptés dans les Rapports sur les plans et priorités ainsi que montrer les résultats atteints dans les rapports sur le rendement des ministères. La politique indique aussi que les paiements de transfert ne doivent pas être faits avant qu'on en ait besoin.

(18) *Délibérations du Comité*, le 13 avril 2005 (17 :18).

La politique sur les paiements de transfert s'applique aussi aux transferts qui servent à financer de nombreux mécanismes de diversification des modes de prestation des services. Les fondations ne sont toutefois pas visées par les dispositions de la politique qui empêchent de faire des paiements avant qu'on en ait besoin.

Dans son rapport de 2002 (paragraphe 1.116), le Bureau du Vérificateur général a exprimé des réserves au sujet de cette exemption. Il a recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor revoie les exemptions à la politique des paiements de transfert qui permettent de faire des paiements aux fondations avant qu'elles en aient besoin. Par la suite, dans son Rapport le Point 2005 (p. 18), il a indiqué que même si la politique des paiements de transfert est à l'étude, on ne sait pas bien si cette révision traitera de la question des exemptions. Mme Fraser a repris ces faits lorsqu'elle a comparu devant le Comité en février dernier :

> Nous avons aussi trouvé des lacunes dans les politiques du Conseil du Trésor, et certaines recommandations que nous avions formulées en 2002 n'ont pas été mises en œuvre. Par exemple, la Politique sur les paiements de transfert permet des exemptions à l'obligation de verser des fonds avant qu'ils soient nécessaires, et ces exemptions ont été largement permises pour les paiements de transfert aux fondations. Nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor réexamine le recours à ces exemptions. Le Secrétariat a prévu un réexamen de la Politique dans son ensemble, mais on ignore si le réexamen portera aussi sur le recours aux exemptions(19).

Le Comité est d'avis que la politique des paiements de transfert n'est pas claire. Comme nous l'avons mentionné au début, le gouvernement fédéral a transféré quelque 10,5 milliards de dollars à 23 fondations entre 1996-1997 et 2004-2005. Pour transférer ces fonds avant que les fondations en aient besoin, le gouvernement fédéral a dû demander des exemptions à la politique du Conseil du Trésor. On ne sait pas bien quelle justification a été invoquée et quels facteurs ont amené le Secrétariat du Conseil du Trésor à accorder les exemptions. Nous pensons, comme la Vérificatrice générale, qu'un examen de ces exemptions s'impose. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5 :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor revoie l'utilisation faite des exemptions à la politique régissant les paiements de transfert qui permettent de faire des paiements avant que les fondations en aient besoin. Les constatations devraient ensuite être communiquées au Parlement.

(19) *Délibérations du Comité*, le 22 février 2005 (10:6).

F. Évaluer les fondations en tant qu'instruments de la politique publique

Dans son rapport de 2002 (paragraphe 1.115), le Bureau du Vérificateur général a recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor recueille et diffuse, au moyen de sa base de données sur les autres modes de prestation des services, des renseignements suffisants sur les types et le nombre de nouveaux mécanismes y compris les fondations. Il a ensuite recommandé (paragraphe 1.117) de faire une évaluation des fondations à l'échelle du gouvernement et de déposer les résultats de cette évaluation au Parlement.

Au chapitre 4 du Rapport Le Point 2005 (annexe D), on a indiqué que des progrès satisfaisants ont été réalisés au sujet de cette base de données. Lorsque la Vérificatrice générale a témoigné devant le Comité en février dernier, elle a indiqué que l'information recueillie dans la base de données sur les autres modes de prestation des services du Secrétariat du Conseil du Trésor pourrait servir à effectuer une évaluation des fondations à l'échelle du gouvernement. Mme Fraser a répété qu'il serait intéressant d'effectuer une étude pour évaluer les avantages et les désavantages des fondations et des fonds de dotation comparativement aux autres mécanismes traditionnels de prestation des services comme les conseils subventionnaires. Elle a ajouté :

> Elles existent depuis plusieurs années maintenant, et nous croyons qu'il faudrait analyser l'efficacité de ce modèle[20].

Le Comité est déçu que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ait pas encore donné suite à la recommandation de la Vérificatrice générale d'entreprendre une évaluation des fondations à l'échelle du gouvernement. Nous croyons que les résultats d'une telle évaluation contiendraient de l'information très utile pour les parlementaires, qui doivent voter sur la création et le financement de nouvelles fondations ainsi que sur des majorations de fonds à l'intention des fondations déjà existantes. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6 :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor mette au point un cadre d'évaluation et entreprenne une évaluation à l'échelle du gouvernement de l'utilisation des fondations comme instruments de la politique publique. L'évaluation devrait porter notamment sur le bien-fondé de recourir à des fondations, leur coût et leur efficacité. Les résultats de l'évaluation devraient être communiqués au Parlement.

(20) *Délibérations du Comité*, le 22 février 2005 (10:15).

G. Le rôle de surveillant du Parlement

Comme nous l'avons déjà indiqué, seules quatre des vingt-trois fondations nommées par le Bureau du contrôleur général ont été créées par voie législative. Le Parlement a minutieusement examiné et débattu leurs structures de responsabilité et de régie lorsqu'il a étudié les lois qui les ont constituées. Ces structures prévoient leur vérification et leur évaluation et les obligent à présenter des rapports au Parlement par l'intermédiaire des ministres dont elles relèvent.

Les 19 autres fondations ont été créées par le Cabinet en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Leurs structures de responsabilité et de régie sont décrites dans les accords de financement conclus par elles et leurs ministres promoteurs, mais comme ces accords ne sont pas déposés au Parlement, les parlementaires ont peu d'occasions de discuter de leurs objectifs, de leur structure organisationnelle, de leurs obligations en matière de déclaration et de leur niveau de financement.

Le Comité craint que le Parlement n'ait été privé de la possibilité d'étudier à fond et de débattre ouvertement la création de la plupart des fondations. Comme les dix-neuf qui ont été constituées en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes* ont reçu quelque 3,8 milliards de dollars du gouvernement fédéral, il estime que le Parlement devrait participer davantage à l'établissement des structures de responsabilité et de régie de toutes les fondations. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMENDATION 7 :

> **Que le gouvernement fédéral soumette à l'examen du Parlement tout projet éventuel d'accord de financement visant les nouvelles fondations ou de modifications visant les fondations existantes.**

CONCLUSION

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'intéresse depuis un certain nombre d'années à la reddition de comptes des fondations et à la comptabilisation des transferts fédéraux qui leur sont consentis. Nous avons étudié attentivement les vérifications de 2002 et de 2005 du Bureau du Vérificateur général sur les fondations et examiné les progrès réalisés par le gouvernement fédéral à ce chapitre. Nous croyons que le gouvernement fédéral a appliqué, au cours des trois dernières années, des mesures concrètes qui favorisent la communication de l'information au Parlement, améliorent la reddition de comptes et resserrent la surveillance ministérielle. Nos recommandations vont un peu plus loin dans le sens d'une saine responsabilisation des fondations créées par le gouvernement fédéral. Nous sommes encouragés aussi par les discussions tenues entre le Contrôleur général et la Vérificatrice générale sur la comptabilisation des transferts fédéraux aux fondations et nous espérons qu'une entente sera conclue bientôt en ce qui a trait à l'interprétation de la nouvelle norme de comptabilité du CCSP.

Le Comité continuera de s'intéresser à la comptabilisation et à la responsabilisation des fondations. Nous comptons suivre les progrès du gouvernement fédéral à ce chapitre et faire d'autres commentaires au besoin.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. **Que les ministres parrains déposent en temps opportun au Parlement les plans généraux ou sommaires de plans généraux et les rapports annuels des fondations. En consultation avec celles-ci, les ministères parrains devraient encourager les fondations à présenter de l'information significative sur les résultats dans leurs plans et rapports.**

2. **Que le gouvernement fédéral saisisse toutes les occasions de persuader les fondations d'incorporer dans leur cadre d'évaluation les normes énoncées dans la politique d'évaluation du Conseil du Trésor au moment de commander des évaluations indépendantes.**

3. **Que le gouvernement fédéral mette en place un mécanisme d'ajustement permettant aux ministres parrains d'intervenir lorsque les circonstances ont changé considérablement depuis la création de la fondation dont ils ont la responsabilité.**

4. **Que le Bureau du contrôleur général et le Bureau du Vérificateur général poursuivent leurs discussions et rédigent un rapport faisant le point sur les indications données par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public au sujet du traitement comptable des transferts fédéraux aux fondations. Le rapport devrait être déposé au Parlement.**

5. **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor revoie l'utilisation faite des exemptions à la politique régissant les paiements de transfert qui permettent de faire des paiements avant que les fondations en aient besoin. Les constatations devraient ensuite être communiquées au Parlement.**

6. **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor mette au point un cadre d'évaluation et entreprenne une évaluation à l'échelle du gouvernement de l'utilisation des fondations comme instruments de la politique publique. L'évaluation devrait porter notamment sur le bien-fondé de recourir à des fondations, leur coût et leur efficacité. Les résultats de l'évaluation devraient être communiqués au Parlement.**

7. **Que le gouvernement fédéral soumette à l'examen du Parlement tout projet éventuel d'accord de financement visant les nouvelles fondations ou de modifications visant les fondations existantes.**

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS

NOM	ORGANISATION	DATE DE COMPARUTION
Peter Devries, *Directeur général, Cabinet du sous-ministre*	Finances Canada	10 mai 2005
Charles-Antoine St-Jean, *Contrôleur général du Canada* John Morgan, *Directeur exécutif, Direction de la politique de gestion financière et de comptabilité, Direction générale de la fonction de contrôleur*	Secrétariat du Conseil du Trésor	13 avril 2005
Sheila Fraser, *Vérificatrice générale du Canada* John Wiersema, *Vérificateur général adjoint* Tom Wileman, *Directeur principal*	Bureau du Vérificateur général du Canada	22 février 2005
Elisabeth Arnold, *Directrice, Centre pour le développement communautaire durable*	Fonds municipaux verts	2 février 2005
Eliot Phillipson, *Président et chef de la direction*	Fondation canadienne pour l'innovation	2 février 2005
Carmen Charrette, *Vice-présidente principale* Richard C. Alvarez, *Président et chef de la direction*	Infouroute Santé Canada	2 février 2005
Sheila Fraser, *Vérificatrice générale du Canada* John Wiersema, *Vérificateur général adjoint*	Bureau du Vérificateur général du Canada	1er décembre 2004
Sheila Fraser, *Vérificatrice générale du Canada* Doug Timmins, *Vérificateur général adjoint* Tom Wileman, *Directeur principal*	Bureau du Vérificateur général du Canada	3 novembre 2004
Marshall Moffat, *Directeur de l'Infrastructure de la connaissance, Direction générale de la politique d'innovation*	Industrie Canada	4 février 2003
L'honorable Maurizio Bevilacqua, *Secrétaire d'État (Institutions financières internationales)* Kevin G. Lynch, *Sous-ministre* Jeremy Rudin, *Directeur général, Direction de la politique économique et fiscale* Peter Devries, *Directeur, Direction de la politique économique et fiscale*	Ministère des Finances	12 juin 2002
Sheila Fraser, *Vérificatrice générale du Canada* Maria Barrados, *Vérificatrice générale adjointe, Direction des opérations de vérification* John Mayne, *Directeur principal, Direction des opérations de vérification*	Bureau du Vérificateur général du Canada	4 juin 2002

ANNEXE B – INFORMATION SUR LES PRINCIPALES FONDATIONS : 1996-1997 À 2004-2005

Fondation	Montant total (millions de $)		Année de création	Mode de création	Ministère responsable	Responsabilité de la fondation					Responsabilité ministérielle				Remb. des fonds (dissolution ou non-exécution)
	2004-2005[1]	Total à ce jour				États financiers vérifiés	Plans d'activitéset rapports annuels	Vérifications du rendement	Évaluations	Rapports déposés au Parlement	Vérifications de la conformité	Vérifications du rendement	Évaluations	Mécanisme d'intervention	
Fondation autochtone de guérison	40	390	1998	LCC[2]	RQPIC	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Disposition de non-exécution[3] et mécanisme de règlement des différends[7a]	Non[8]
Fondation canadienne pour l'innovation		3 600	1997	Loi	Industrie	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Disposition de non-exécution[3] et mécanisme de règlement des différends[7a]	Oui
Inforoute Santé du Canada		1 200	2001	LCC	Santé	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui[4]	Non	Non	Mécanisme de règlement des différends[7a]	Oui
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire		2 500	1998	Loi	RHDCC	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Disposition de non-exécution[3] et mécanisme de règlement des différends[7a]	Oui
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé		152	1997	LCC	Santé	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Disposition de non-exécution[3] et mécanisme de règlement des différends[7a]	Oui

Fondation	Montant total (millions de $)		Année de création	Mode de création	Ministère responsable	Responsabilité de la fondation					Responsabilité ministérielle				Remb. des fonds (dissolution ou non-exécution)
	2004-2005[1]	Total à ce jour				États financiers vérifiés	Plans d'activités et rapports annuels	Vérifications du rendement	Évaluations	Rapports déposés au Parlement	Vérifications de la conformité	Vérifications du rendement	Évaluations	Mécanisme d'intervention	
Genome Canada	225	600	1999	LCC	Industrie	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui[5]	Oui[5]	Oui	Disposition de non-exécution[3] et mécanisme de règlement des différends[7a]	Oui
Technologies du développement durable Canada	200	550	2001	Loi	RNCan/ Environnement	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui[5]	Oui[5]	Oui	Disposition de non-exécution[3] et mécanisme de règlement des différends[7a]	Oui
Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atrmosphère		110	1999	LCC	Environnement	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Disposition de non-exécution[3] et mécanisme de règlement des différends[7a]	Oui
Fonds municipaux verts[11]	300	550	1999	LCC	RNCan/ Environnement	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui[5]	Oui[5]	Oui	Disposition de non-exécution[3] et mécanisme de règlement des différends[7a]	Oui
Fondation Pierre-Elliot-Trudeau		125	2001	LCC	Industrie	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Disposition de non-exécution[3] et mécanisme de règlement des différends[7a]	Oui

Fondation	Montant total (millions de $)		Année de création	Mode de création	Ministère responsable	Responsabilité de la fondation					Responsabilité ministérielle				Remb. des fonds (dissolution ou non-exécution)
	2004-2005[1]	Total à ce jour				États financiers vérifiés	Plans d'activités et rapports annuels	Vérifications du rendement	Évaluations	Rapports déposés au Parlement	Vérifications de la conformité	Vérifications du rendement	Évaluations	Mécanisme d'intervention	
Autres fonds de dotation et fondations[9, 10]	130	704													
Total[1]	895	10 531													

(1) La somme de 615 M$ dépend de l'entrée en vigueur des dispositions applicables contenues dans la *Loi d'exécution du budget 2005*.

(2) LCC – *Loi sur les corporations canadiennes.*

(3) En cas de non-exécution, le ministre peut casser l'entente et récupérer les sommes non dépensées et non engagées.

(4) Le bénéficiaire effectue des vérifications de conformité soit sur une base volontaire ou selon les conditions de l'entente de financement.

(5) L'entente de financement contient une disposition pour que le Vérificateur général fasse la vérification.

(6) Rapports annuels des fondations. Les ministères sont également tenus d'inclure les plans et résultats importants des fondations dans leurs rapports sur les plans et priorités et leurs rapports sur le rendement.

(7) Si un différend surgit au sujet de l'entente de financement, a) il sera soumis à un arbitre et tranché par lui ou b) les parties conviendront de se réunir pour parvenir à un règlement par la négociation ou un mode de règlement approprié.

(8) Les fonds doivent être transférés à une tierce partie.

(9) Comprend : Forum des fédérations; Clayoquot Biosphere Trust Society; Fonds de dotation pour le saumon du Pacifique; Institut canadien pour la recherche sur les minorités linguistiques, Université de Moncton; Fondation pour l'alphabétisation du Collège Frontière; Institut canadien d'information sur la santé; Precarn; Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement; Institut canadien de recherches avancées; Centre canadien pour l'apprentissage.

(10) En 2004-2005, une somme supplémentaire de 130 M$ a été annoncée pour quatre fondations : les Académies canadiennes des sciences (30 M$), Precarn Inc. (20 M$), la Fondation canadienne des jeunes entrepreneurs (10 M$), le Forum des fédérations (20 M$), et un fonds de dotation, la Fondation Asie-Pacifique du Canada (50 M$).

(11) En 2004-2005, le Fonds d'habilitation et le Fonds d'investissement administrés par la Fédération canadienne des municipalités ont été combinés en un seul fonds.

Source : Bureau du contrôleur général du Canada, document déposé au Comité le 13 avril 2005.