

2005



Le Point
Rapport de la
vérificatrice générale du Canada
à la Chambre des communes

FÉVRIER



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de février 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un message de la vérificatrice générale.

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

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

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, s'adresser au :

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

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA3-40/2005F
ISBN 0-662-78833-8





Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon premier rapport de 2005 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 15 février 2005

Table des matières

Message de la vérificatrice générale du Canada

- Chapitre 1** La sécurité des technologies de l'information
- Chapitre 2** Transports Canada — La surveillance du Réseau national d'aéroports
- Chapitre 3** La modernisation de la gestion des ressources humaines : la gestion des réformes
- Chapitre 4** La reddition de comptes des fondations
- Chapitre 5** Agence canadienne de développement international — Les vérifications de la conformité financière et la gestion des marchés et des contributions
- Chapitre 6** Commission canadienne de sûreté nucléaire — La réglementation des centrales nucléaires
- Chapitre 7** La gouvernance des sociétés d'État
- Chapitre 8** La gestion gouvernementale : l'information financière



Message de la vérificatrice générale
du Canada



Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Message de la vérificatrice générale du Canada

Je suis heureuse de présenter mon troisième rapport *Le Point* à la Chambre des communes.

L'un des rôles les plus importants du Parlement consiste à tenir le gouvernement responsable de l'utilisation qu'il fait de l'argent des contribuables. Pour qu'il puisse s'acquitter de son rôle de gardien du trésor public, le Parlement doit avoir de l'information exacte et objective sur la façon dont le gouvernement gère les fonds publics.

Le Bureau du vérificateur général fournit cette information de manière fiable et indépendante. Depuis 1977, mon bureau effectue des vérifications de gestion qui visent à déterminer si le gouvernement gère ses programmes en tenant compte à la fois des principes d'économie et d'efficacité et de leurs répercussions sur l'environnement. De plus, il s'assure que le gouvernement a mis en place des mesures pour évaluer l'efficacité de ses programmes.

L'information que nous fournissons aux parlementaires leur permet d'effectuer un examen critique des activités gouvernementales de manière plus éclairée et d'évaluer le progrès des vastes initiatives visant à améliorer la gouvernance. Nos vérifications portent sur un large éventail de sujets et permettent de formuler des recommandations susceptibles de modifier de manière positive et durable le fonctionnement du gouvernement.

Après le dépôt de nos rapports de vérification à la Chambre des communes, mes collègues et moi sommes fréquemment appelés à témoigner devant des comités parlementaires — avec les représentants des ministères qui ont fait l'objet de nos travaux de vérification — pour discuter du contenu de nos rapports. Le Comité permanent des comptes publics demande souvent aux ministères et organismes fédéraux de soumettre des plans d'action pour donner suite à nos recommandations, et il les tient responsables de la mise en œuvre de ces plans; d'autres comités permanents font parfois de même.

À mon avis, le présent rapport montre que le gouvernement agit pour donner suite à nos recommandations et, qu'en fait, il évolue pour le mieux. Dans quatre des chapitres du Rapport, nous avons conclu que les progrès sont satisfaisants. Nous décrivons les mesures positives prises par l'Agence canadienne de développement international, Transports Canada et la Commission canadienne de sûreté nucléaire pour régler les questions que nous avons soulevées au cours des vérifications précédentes. Nous concluons également que le gouvernement est sur la bonne voie pour ce qui est de moderniser la gestion des ressources humaines.

Malheureusement, nous ne pouvons conclure que le gouvernement a accompli des progrès satisfaisants dans les quatre autres secteurs que nous avons vérifiés. Il reste beaucoup de travail à faire pour mener à bien plusieurs vastes initiatives visant à améliorer le fonctionnement du gouvernement. Les Canadiens sont en droit d'exiger mieux dans des secteurs stratégiques comme la gouvernance des sociétés d'État, la sécurité des technologies de

l'information au gouvernement, la reddition de comptes des fondations et la gestion de l'information financière du gouvernement.

Pourquoi, dans certains chapitres du Rapport, constatons-nous que les progrès sont satisfaisants, et dans d'autres chapitres, qu'ils sont insatisfaisants? Nous avons jugé que la différence était attribuable à l'ampleur et à la complexité des changements à gérer ainsi qu'au degré de collaboration nécessaire à l'échelle du gouvernement pour obtenir des résultats. À part la modernisation de la gestion des ressources humaines — qui en est encore aux toutes premières étapes de la mise en œuvre — chaque secteur ayant enregistré des progrès satisfaisants était bien délimité et du ressort d'un seul ministère ou organisme. La gestion des changements nécessaires dans les quatre autres secteurs constituait un défi plus grand, car les changements font intervenir plusieurs ministères et organismes, sont plus longs à apporter et exigent que les gestionnaires fassent preuve de leadership et de persévérance pour soutenir l'élan nécessaire.

Progrès satisfaisants

Transports Canada — La surveillance du Réseau national d'aéroports

En 1992, Transports Canada a commencé à céder la gestion des principaux aéroports canadiens à des administrations aéroportuaires sans but lucratif tout en gardant la propriété de ces aéroports, en accordant pour cela des baux pour une durée de 60 ans. En 2003, les 26 aéroports du Réseau national d'aéroports avaient été cédés. Lors de notre vérification du Réseau en 2000, nous avons constaté que Transports Canada ne connaissait pas les répercussions financières de la cession des aéroports et que le Ministère n'avait pas encore défini son rôle de propriétaire, locateur et surveillant des aéroports du Réseau national. Il ne pouvait dire si les administrations aéroportuaires respectaient les clauses des baux et n'effectuait pas de surveillance de leur viabilité financière.

Depuis, Transports Canada a réalisé des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations découlant de notre vérification de 2000. Le Ministère a presque terminé l'examen de la Politique nationale sur les loyers des aéroports, ce qui lui permettra d'évaluer les répercussions financières de la cession des aéroports. Il a également précisé et assumé son rôle de propriétaire, locateur et surveillant des aéroports tout en établissant de bonnes relations de travail avec les administrations aéroportuaires.

Le Ministère a déterminé que les administrations aéroportuaires respectaient les clauses de leur bail et maintenaient les installations des aéroports aussi bien, voire mieux, qu'avant leur cession. Il effectue maintenant un suivi annuel de la situation financière des administrations aéroportuaires ainsi qu'une surveillance de la viabilité à long terme du Réseau national d'aéroports.

Agence canadienne de développement international — Les vérifications de la conformité financière et la gestion des marchés et des contributions

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est responsable de la gestion d'environ 2,6 milliards de dollars destinés à l'aide au développement international. Dans nos rapports de vérification de 1999 et de

2000, nous avons recommandé que l'ACDI améliore son processus d'attribution des marchés et les accords de contribution pour les projets d'aide. Nous avons indiqué également que l'Agence devrait étayer les raisons pour lesquelles elle décidait de ne pas recouvrer les fonds dans certains cas.

En général, l'Agence a donné suite de manière satisfaisante à nos recommandations. Elle a fait des progrès à l'égard des points suivants : la réduction du nombre d'accords non concurrentiels; le versement, dans des fonds de contrepartie, du produit de la vente de marchandises; la surveillance des risques des projets et de la durabilité des avantages; la documentation de ses décisions liées aux vérifications des accords de contribution.

Cependant, au cours de notre suivi, nous avons décelé d'autres lacunes. Par exemple, il est peu fréquent que les agents de l'ACDI analysent la valeur des contributions en nature promises par les bénéficiaires ou qu'ils s'assurent que les bénéficiaires ne réalisent pas de profit, conformément à la politique de l'Agence. Nous avons aussi constaté que dans de nombreux cas, l'ACDI ne demande pas aux agences d'exécution canadiennes de rembourser les sommes reçues pour des dépenses non prévues par les accords, ce qui signifie que l'Agence ne s'est pas assurée qu'elle effectuait des paiements seulement pour des biens reçus ou des services rendus en conformité avec les dispositions des accords.

Au cours des cinq dernières années, le recours aux subventions pour financer les projets d'aide s'est nettement accru à l'ACDI. Nous craignons qu'en omettant d'évaluer l'incidence de ce recours sur les résultats attendus, l'ACDI renonce dans une certaine mesure au contrôle et à la surveillance qu'elle doit exercer sur la façon dont les bénéficiaires dépensent les sommes versées.

Commission canadienne de sûreté nucléaire — La réglementation des centrales nucléaires

La Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) réglemente l'utilisation de l'énergie et des matières nucléaires afin de protéger la santé, la sûreté, la sécurité et l'environnement des Canadiens. Elle s'occupe notamment de la réglementation et de la délivrance des permis d'exploitation visant les réacteurs nucléaires, les deux processus que nous avons vérifiés en 2000.

Dans l'ensemble, la CCSN a accompli des progrès satisfaisants pour mettre en œuvre nos recommandations. Elle a adopté une stratégie uniforme pour assurer la conformité et faire appliquer les lois et les règlements, au sein de chacune des divisions qui participent à la planification et à l'exécution d'inspections de conformité dans les centrales nucléaires, et entre ces divisions. Elle a établi un nouveau barème pour évaluer le rendement des titulaires de permis d'exploitation de réacteurs nucléaires en regard des attentes définies en matière de réglementation. La CCSN a également publié d'importants documents d'application de la réglementation.

Cependant, les progrès ont été plus lents que prévu pour ce qui est de la mise au point d'une approche officielle, bien structurée et axée sur les risques dans

le secteur de la réglementation des réacteurs nucléaires. À la suite de notre vérification de 2000, la CCSN a établi un plan d'action qu'elle a affiché sur son site Web et qui est régulièrement mis à jour. Le plan d'action prévoyait l'établissement d'une approche axée sur l'évaluation des risques d'ici la fin de 2003. Même si la CCSN a adopté cette approche pour réglementer les substances nucléaires ainsi que l'extraction et le traitement de l'uranium, elle ne l'a pas encore appliquée à la réglementation des réacteurs nucléaires.

La modernisation de la gestion des ressources humaines : la gestion des réformes

Le cadre législatif pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale subit maintenant la transformation la plus profonde qu'il ait connue depuis le milieu des années 1960. La nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, adoptée en novembre 2003, est mise en application de manière échelonnée sur plusieurs années, de sorte que sa pleine incidence ne sera pas perceptible avant plusieurs années. Compte tenu du fait que cette initiative en est toujours à ses premières étapes, la mise en œuvre se fait de façon ordonnée, et les progrès sont satisfaisants.

À mon avis, le gouvernement a établi une base solide pour réaliser la modernisation de la gestion des ressources humaines. Les rôles et les responsabilités à l'égard de la gestion des ressources humaines ont été en grande partie clarifiés. Cependant, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit veiller à ce que les trois organismes désormais chargés des divers aspects de son rôle d'employeur — le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'École de la fonction publique du Canada et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique — intègrent et coordonnent mieux leurs activités. Plus particulièrement, il lui faut mieux préciser le rôle de la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique, notamment en ce qui a trait à ses relations avec les autres intervenants et à la contribution que l'on attend d'elle au chapitre de la gouvernance des ressources humaines.

Certains des changements organisationnels importants exigés par la nouvelle loi ont été apportés relativement sans difficultés, notamment le transfert de certaines fonctions de la Commission de la fonction publique au Secrétariat du Conseil du Trésor et la création de la nouvelle École de la fonction publique du Canada. Cela est en grande partie attribuable à l'établissement d'un processus de gestion solide des projets, qui a bénéficié d'un leadership efficace de la part de la collectivité des sous-ministres.

Pour que cette initiative de réforme complexe et de grande portée réussisse à long terme, le gouvernement devra continuer de lui accorder toute l'attention et l'impulsion qu'elle requiert. Cela posera un défi de taille, étant donné les nombreuses demandes auxquelles la fonction publique doit aujourd'hui faire face. Le gouvernement doit définir clairement les résultats que la réforme de la gestion des ressources humaines doit permettre d'atteindre, en surveiller la progression et en rendre compte régulièrement. Il devra aussi surveiller et contrôler tous les coûts de cette réforme et en rendre compte.

Comme la nouvelle loi sera soumise à un examen cinq ans après son entrée en vigueur, de meilleurs rapports seront essentiels. L'étude de ces rapports par un

comité parlementaire serait un moyen important d'influer sur la nature, l'orientation et le rythme des changements, de s'assurer que l'élan est maintenu et de voir à ce que les réformes se produisent réellement.

Progrès insatisfaisants

La gouvernance des sociétés d'État

Les sociétés d'État contrôlent et gèrent des fonds publics d'une valeur de plusieurs milliards de dollars. Il est donc essentiel qu'elles soient bien dirigées. En 2000, nous avons exprimé des préoccupations au sujet des pratiques de gouvernance des sociétés d'État et avons recommandé plusieurs améliorations.

Ces dernières années, les faillites fortement médiatisées de sociétés cotées en bourse en Amérique du Nord ont suscité de nombreux changements positifs dans la gouvernance d'entreprise. Une loi américaine (la *Sarbanes-Oxley Act*) et des règles plus rigoureuses établies par les organismes de réglementation des valeurs mobilières au Canada ont transformé en exigences les attentes en matière de gouvernance. À notre avis, bon nombre de ces changements peuvent être adaptés au cadre de gouvernance et de reddition de comptes des sociétés d'État.

Notre vérification de suivi a porté sur les mesures prises par le gouvernement et les sociétés d'État pour mettre en œuvre les recommandations que nous avons présentées il y a cinq ans. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, les progrès réalisés sont insuffisants. Bien que les sociétés d'État aient individuellement apporté des améliorations, la plupart de nos recommandations n'ont pas été mises en œuvre avec autant de rapidité et d'ampleur que nous l'avions prévu.

Il a fallu plus de trois ans au gouvernement pour donner suite à certaines de nos principales recommandations formulées en 2000, en amorçant l'examen de la gouvernance des sociétés d'État par le Secrétariat du Conseil du Trésor en février 2004.

La nomination des administrateurs, des présidents et des premiers dirigeants prend encore trop de temps et les mandats ne sont pas bien étalés dans le temps. De plus, les responsabilités et les attentes du gouvernement à l'égard des sociétés d'État restent encore à préciser.

Les modifications au processus de nomination des administrateurs des sociétés d'État, annoncées en mars 2004, n'ont pas encore été entièrement définies ni mises en œuvre. Ces changements ont été mis de l'avant par le gouvernement pour améliorer la transparence et convaincre les citoyens que les personnes les plus compétentes sont nommées au sein des institutions publiques. Cependant, nous n'avons pu évaluer l'incidence de ces changements, car au moment de la rédaction de ce chapitre, le gouvernement n'avait entièrement suivi le nouveau processus pour aucune des nominations effectuées récemment.

Fait encourageant, cependant, nous avons constaté qu'il y avait moins de lacunes dans les compétences et les connaissances des membres des conseils d'administration, prises collectivement. Nous avons également constaté qu'il

y avait eu amélioration dans la composition des comités de vérification des conseils et dans leur fonctionnement, et que les comités de vérification mènent leurs activités de façon plus efficace qu'en 2000.

À mon avis, un éventail de pratiques du secteur privé pourraient être pertinentes pour les sociétés d'État, notamment les suivantes : veiller à ce que le conseil d'administration joue un rôle prépondérant dans le renouvellement de ses membres et dans la sélection du président et du premier dirigeant; renforcer l'indépendance des conseils d'administration et des comités de vérification; exiger que le mandat et les activités du conseil d'administration soient précisés; renforcer les pratiques de la société en matière de valeurs et d'éthique; et améliorer la divulgation de l'information et la qualité des rapports.

Même si l'on ne s'attend pas encore à ce que les sociétés d'État appliquent ces pratiques, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a fait savoir qu'il étudiait ces questions dans le cadre de l'examen de la gouvernance des sociétés d'État qu'il effectue actuellement.

La sécurité des technologies de l'information

Lors de notre vérification de suivi de la sécurité des technologies de l'information au gouvernement, nous avons constaté certains signes d'amélioration encourageants. En élaborant des politiques et des normes, le gouvernement a établi une base solide pour renforcer la sécurité des technologies de l'information. Les organismes et ministères responsables sont plus actifs et plus déterminés à s'en occuper.

Cependant, dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas réalisé de progrès satisfaisants pour renforcer la sécurité des technologies de l'information. Deux ans et demi après avoir révisé sa politique sur la sécurité, le gouvernement a encore beaucoup à faire pour concrétiser ses politiques et ses normes en pratiques cohérentes et rentables, propres à assurer un environnement informatique plus sécuritaire.

Les systèmes informatiques des ministères et organismes restent vulnérables. La majorité des ministères ne satisfont pas aux normes minimales en matière de sécurité des technologies de l'information. Les évaluations de vulnérabilité effectuées dans les ministères et organismes au cours des deux dernières années ont révélé de graves lacunes qui, si elles étaient exploitées, pourraient causer de sérieux dommages aux systèmes d'information du gouvernement.

Je m'inquiète du fait que, dans plusieurs ministères, la haute direction ne soit pas au courant des risques liés à la sécurité des technologies de l'information et qu'elle ne sache pas comment les atteintes à la sécurité informatique risquent de nuire aux activités et de miner la crédibilité du gouvernement.

La gestion gouvernementale : l'information financière

Le gouvernement continue de réaliser des progrès pour accroître l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et améliorer la qualité des systèmes qui servent à produire cette information. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour que les ministères et organismes disposent

d'une information financière de meilleure qualité pour la prise de décision. Une telle information améliorerait par le fait même la reddition de comptes au Parlement pour ce qui est des questions financières; elle n'aurait pas simplement pour résultat d'améliorer l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice qui sert à préparer les états financiers sommaires du gouvernement. Le Bureau du contrôleur général du Canada doit diriger cette initiative en faisant avancer plus énergiquement l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et en faisant valoir l'importance de contrôles financiers internes efficaces.

Les ministères et organismes doivent corriger dans les meilleurs délais les faiblesses de leurs contrôles financiers internes. Des systèmes intégrés et complets de contrôle interne jouent pour leur part un rôle essentiel dans la production d'information financière de qualité servant à la prise de décision.

Je recommande fortement au gouvernement de terminer son étude de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice au niveau ministériel et de passer à l'action. L'absence de directive et d'orientation officielles sur cette question constituera une entrave à l'utilisation générale, pour la prise de décision, de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice.

Enfin, j'encourage le Bureau du contrôleur général du Canada à terminer son plan pour régler toutes les questions en suspens en ce qui concerne la présentation fidèle des états financiers des ministères et organismes. Cela s'avère nécessaire pour que l'objectif du gouvernement, soit que d'ici cinq ans, les états financiers présentés par les ministères et organismes soient des états financiers vérifiés, devienne une réalité.

La reddition de comptes des fondations

En 1997, le gouvernement a adopté une nouvelle approche pour atteindre les objectifs de sa politique en transférant des fonds publics à des fondations qui sont des « organisations à but non lucratif » jugées indépendantes du gouvernement. En mars 2004, plus de neuf milliards de dollars avaient été versés aux fondations. Ces paiements avaient été faits plusieurs années avant que les fonds soient nécessaires.

Étant donné l'importance des sommes que représentent ces paiements de transfert, j'ai exprimé à maintes reprises mes préoccupations au sujet de la gouvernance et de la reddition de comptes des fondations, ainsi que de la façon dont le gouvernement comptabilise ces paiements.

Nos vérifications de gestion de 1999 et 2002 avaient révélé que la reddition de comptes au Parlement était indûment mise en péril. Le gouvernement n'avait pas respecté les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement — notamment une présentation crédible des résultats, une surveillance ministérielle efficace et des dispositions suffisantes en matière de vérification externe. Nous avons examiné les progrès réalisés dans ces trois secteurs depuis la publication des Plans budgétaires de 2003 et de 2004 dans lesquels le gouvernement a annoncé son engagement d'améliorer la reddition de comptes des fondations.

Malgré certaines améliorations apportées, les progrès sont, dans l'ensemble, insatisfaisants. Les mécanismes de surveillance ministérielle ne permettent pas au gouvernement d'apporter des ajustements au régime des fondations lorsque la situation a beaucoup évolué. Les fondations ne sont pas soumises à des vérifications de gestion dont les résultats doivent être communiqués au Parlement.

Des améliorations ont été apportées à l'information communiquée au Parlement et au public. Le gouvernement s'est engagé à ce que l'information communiquée dans les plans généraux, les sommaires de ces plans et les rapports annuels des fondations, ainsi que dans les documents budgétaires des ministères parrains soit de meilleure qualité. Cependant, l'information sur le rendement demeure insuffisante pour l'examen parlementaire et doit être améliorée.

Conclusion

Le but de la vérification législative n'est pas de pointer du doigt ni de faire des réprimandes quand des problèmes se produisent dans la gestion du secteur public. Les vérifications doivent servir d'outils d'apprentissage pour aider la direction à déterminer les aspects à améliorer, et les résultats de celles-ci doivent permettre de recommander des améliorations précises.

Les cyniques voudraient nous faire croire que nos recommandations au gouvernement demeurent sans suite. À leur avis, après que les rapports du Bureau ont été rendus publics et que la poussière est retombée, le gouvernement continue d'agir comme il le faisait auparavant.

Je ne suis pas de cet avis. Le gouvernement attache une importance réelle à nos rapports, et le présent rapport le montre. Dans quatre des huit cas que nous avons examinés, les ministères et organismes ont réalisé des progrès satisfaisants pour donner suite à nos recommandations. Nous jugeons leurs réalisations encourageantes et nous leur adressons des félicitations.

Dans les quatre cas où les progrès sont insatisfaisants, nous reconnaissons la difficulté d'apporter des changements aussi importants et complexes dans l'ensemble du gouvernement. Néanmoins, le gouvernement doit s'attaquer à ces problèmes de longue date avec une vigueur renouvelée et avec des plans et des stratégies clairs. Nos vérifications ont montré que, dans de tels cas, il faudra faire preuve d'un leadership énergique et maintenir l'attention et l'élan sur de longues périodes de temps pour assurer la réussite. Ce sont les Canadiens qui, en fin de compte, tireront profit de ces efforts essentiels.