
CHAPITRE DEUX

Vers une meilleure obligation de rendre compte

2.00

Dans tous mes Rapports annuels jusqu'à maintenant, j'ai abordé dans le chapitre deux des points précis liés à la gestion et à l'obligation de rendre compte au gouvernement. Cette année, j'estime qu'il y a quatre points dont nous devons discuter pour améliorer l'obligation de rendre compte à l'Assemblée législative de l'utilisation prudente des fonds publics :

- les préoccupations relatives à l'obligation de rendre compte du Fonds ontarien pour l'innovation;
- la nécessité d'adopter des lignes directrices pour la publicité gouvernementale;
- la régie et l'obligation de rendre compte des organismes de l'Ontario inscrits en annexe;
- les propositions législatives pour améliorer l'obligation de rendre compte dans le secteur public.

FONDS ONTARIEN POUR L'INNOVATION

Au cours de l'exercice 1998-1999, la province a créé le Fonds ontarien pour l'innovation et l'a doté d'un montant de 250 millions de dollars pour accroître la capacité des universités, collèges, hôpitaux et autres organismes sans but lucratif de l'Ontario à entreprendre des projets de recherche scientifique et de développement technologique importants et de qualité.

La création du Fonds a été annoncée dans le *Budget de l'Ontario 1999*. La somme de 250 millions de dollars versée au Fonds a été comptabilisée comme il se doit comme paiement de transfert dans les comptes de la province pour l'exercice 1998-1999.

En vertu de l'accord de fiducie, le Fonds ontarien pour l'innovation est géré par un conseil composé de sept membres, dont trois sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et les autres par le Conseil des universités de l'Ontario (deux), l'Association des hôpitaux de l'Ontario (un) et l'Association des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario (un).

Une personne morale indépendante a été nommée fiduciaire et fournit des services conformément aux modalités de l'accord de fiducie. Ni le fiduciaire ni les employés ou agents du fiduciaire ne sont considérés comme un agent, un employé ou un partenaire du

parrain du Fonds (le ministre de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie) ou du conseil. L'accord de fiducie prévoit la tenue d'une vérification annuelle par un tiers indépendant choisi par le conseil du Fonds.

Étant donné que le gouvernement a versé une somme de 250 millions de dollars en financement de programme pluriannuel à une entité indépendante, nous avons examiné la structure d'obligation redditionnelle dans le cadre de laquelle le Fonds exercera ses activités. À la suite de notre examen, nous nous interrogeons sur l'analyse de rentabilité sur laquelle s'est fondé le gouvernement pour créer le Fonds, et sur la capacité du gouvernement et de l'Assemblée législative d'obtenir l'assurance que le Fonds dépense les fonds publics de façon prudente et aux fins prévues, et sur leur capacité de prendre les mesures correctrices nécessaires dans le cas contraire.

Nous avons fait part de nos préoccupations au ministère des Finances dans une lettre à laquelle celui-ci a donné suite.

Nous demandions dans notre lettre des explications sur la décision du gouvernement de créer un fonds comme méthode de prestation de services plutôt que de faire appel comme d'habitude à un organisme de la Couronne ou à un ministère, y compris sur sa décision de détenir une position minoritaire plutôt que majoritaire au conseil d'administration du Fonds.

Voici la réponse du ministère :

L'objectif du Fonds ontarien pour l'innovation est de financer des projets d'infrastructure pour la recherche. Il a été décidé que la création d'un fonds qui exercerait des activités sans lien de dépendance avec le gouvernement serait la méthode de prestation de services la plus efficace. La majorité des membres du conseil seront des intervenants clés. De toute évidence, ces professionnels sont les mieux placés pour prendre des décisions en matière de financement, fondées sur la qualité de la recherche et sur des considérations qui sont d'une importance stratégique pour le développement économique de la province. Vous savez sans doute que le gouvernement du Canada a créé une fondation indépendante baptisée Fondation canadienne pour l'innovation, qui a le même objectif que le Fonds ontarien pour l'innovation.

L'existence de deux organismes identiques, l'un financé par le gouvernement du Canada et l'autre par celui de l'Ontario, nous préoccupe puisqu'ils partagent le même objectif et qu'ils s'adressent aux mêmes groupes de bénéficiaires en Ontario. Cette situation exige l'établissement de limites précises et une coordination efficace des activités de la Fondation canadienne pour l'innovation et du Fonds ontarien pour l'innovation pour assurer les contribuables qu'il n'y aura pas de chevauchement du financement et des efforts.

OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

La directive du Conseil de gestion du gouvernement sur l'obligation de rendre compte des paiements de transfert fournit des paramètres pour la gestion prudente des paiements de transfert provinciaux en exigeant que la gestion de tous les paiements de transfert repose sur les éléments d'obligation redditionnelle clés suivants : définition des attentes, établissement d'accords, surveillance et compte rendu, et recours à des mesures correctrices au besoin.

2.00

Sur le plan de l'obligation redditionnelle, nous avons noté les préoccupations suivantes :

- Selon la formulation de l'accord de fiducie, l'accord écarte effectivement le ministre de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie, qui est le parrain désigné du Fonds, du cycle d'obligation redditionnelle du Fonds. Par conséquent, l'obligation pour le Fonds de rendre des comptes au gouvernement et à l'Assemblée législative est gravement entravée. Les organismes de la Couronne, par exemple, sont normalement tenus de rendre des comptes à l'Assemblée législative par l'entremise d'un ministre, à qui incombe habituellement la tâche de répondre aux questions de l'Assemblée législative au sujet des organismes publics. Puisque le Fonds n'est pas un organisme de la Couronne, aucun ministre n'est responsable de rendre compte des activités de celui-ci devant l'Assemblée législative.

Par ailleurs, l'accord de fiducie n'exige pas que le gouvernement et/ou l'Assemblée législative reçoivent de l'information sur l'efficacité et l'efficience démontrées par le conseil dans la réalisation des objectifs du programme. De plus, l'accord ne semble prévoir aucun mécanisme permettant au gouvernement, par voie de vérification interne ou autre, d'examiner les activités du Fonds pour s'assurer que son processus de prise de décisions repose sur des renseignements pertinents, que ses contrôles sont efficaces et que les fonds octroyés sont dépensés de manière prudente et efficace.

Actuellement, l'affectation par le Fonds du montant initial de 250 millions de dollars qui lui a été versé et de toute somme pouvant lui être octroyée à l'avenir est effectivement indépendante de la volonté du gouvernement et de l'Assemblée législative, qui ne disposent d'aucun mécanisme pour effectuer un examen indépendant du programme afin de s'assurer de l'optimisation des ressources pour les contribuables.

Le ministère des Finances a répondu comme suit à ces préoccupations :

Le conseil d'administration du Fonds ontarien pour l'innovation doit rendre des comptes aux bénéficiaires du Fonds en vertu de la Loi sur les fiduciaires de l'Ontario, et le gouvernement y est représenté. Le conseil et le fiduciaire doivent rendre compte du financement et des décisions en matière de placement, et les autres pouvoirs et responsabilités sont énoncés de façon précise dans l'accord de fiducie. L'accord exige également que les activités du Fonds fassent l'objet d'une vérification annuelle par un tiers indépendant, et que les résultats de la vérification soient mis à la disposition du public et des bénéficiaires du Fonds.

Par ailleurs... le conseil a l'intention d'adopter des processus d'obligation redditionnelle et de déclaration intégrales et efficaces.

Bien que le ministère ait fait part de cet engagement du conseil, l'accord de fiducie n'oblige en rien le conseil à s'exécuter.

Nous effectuerons un suivi en temps voulu des processus d'obligation redditionnelle et de déclaration adoptés par le conseil.

- Puisque le Fonds n'est pas une société contrôlée par la Couronne selon la définition de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, ses activités ne seront pas assujetties aux procédures de vérification obligatoires suivantes prévues par la *Loi sur la vérification*

des comptes publics pour les sociétés contrôlées par la Couronne. Le vérificateur d'une société contrôlée par la Couronne est tenu :

- de faire parvenir au vérificateur provincial une copie des états financiers vérifiés et de la lettre de recommandations;
- de communiquer au vérificateur provincial, sur demande, les feuilles de travail, rapports, annexes et autres documents;
- de fournir au vérificateur provincial, sur demande, des explications et des renseignements sur la nature et la portée de la vérification effectuée et sur les résultats obtenus.

En outre, l'accord de fiducie ne prévoit aucun mécanisme permettant au vérificateur provincial de procéder ou de faire procéder à des examens supplémentaires, tels que des vérifications de l'optimisation des ressources. De plus, le Fonds n'étant pas un organisme de la Couronne, le vérificateur provincial ne pourra pas effectuer la vérification, prévue dans la *Loi sur la vérification des comptes publics*, des bénéficiaires des subventions du gouvernement. Pour assurer une bonne obligation redditionnelle, nous estimons que l'Assemblée législative, par l'intermédiaire du vérificateur provincial, doit disposer de meilleurs outils de vérification que ce que prévoit actuellement l'accord de fiducie.

Nous craignons que toutes les faiblesses susmentionnées entravent considérablement, si elles ne l'éliminent pas complètement, l'obligation de rendre compte à l'Assemblée législative des subventions du gouvernement qui sont octroyées à des tiers par le truchement du Fonds.

Nous estimons que les accords de fiducie qui seront structurés de cette façon à l'avenir devraient renfermer des dispositions visant à assurer une obligation redditionnelle intégrale, y compris des comptes rendus sur le rendement et de meilleurs outils de vérification. L'Assemblée législative serait ainsi en mesure d'évaluer ce qui a été accompli avec les fonds octroyés et de recommander, au besoin, les mesures correctrices à prendre.

LIGNES DIRECTRICES RECOMMANDÉES POUR LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE

Au cours de la dernière partie de 1998, le Bureau a reçu plusieurs demandes de renseignements de la part du public sur le bien-fondé de l'utilisation des fonds publics par le gouvernement pour certaines campagnes de publicité et de communication. Apparemment, ces gens interprétaient certaines annonces comme émanant d'un parti politique. Devant les préoccupations exprimées par le public, nous avons décidé d'effectuer des recherches sur le sujet de la publicité gouvernementale pour déterminer s'il existait des lignes directrices pour établir une distinction entre la publicité gouvernementale et les communications d'un parti politique.

Nous avons examiné la directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de communication créative et de publicité, qui constitue l'unique source de principes et lignes directrices pour l'acquisition de ce genre de services. Toutefois, la directive ne

2.00

fournit aucun critère permettant d'établir une distinction entre la publicité gouvernementale informative et la publicité d'un parti politique.

La distinction entre les deux types de publicité n'est pas toujours évidente. Afin de pouvoir rendre des comptes au public de façon satisfaisante dans ce domaine, les législateurs et les fonctionnaires ont besoin d'outils pour faire la distinction entre la publicité gouvernementale financée en bonne et due forme par les contribuables et les communications émanant d'un parti politique.

Bien que le gouvernement fédéral du Canada et les neuf autres provinces canadiennes ne disposent pas de lignes directrices pour faire la distinction entre la publicité politique et non politique, l'examen préliminaire des renseignements dont nous disposons sur la question de la publicité gouvernementale nous a permis de constater qu'un certain nombre de territoires de compétence du Commonwealth étaient conscients de la nécessité d'élaborer des politiques ou lignes directrices qui établissent une distinction précise entre le matériel politique et non politique.

Le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande ont adopté des conventions qui reconnaissent qu'il est tout à fait légitime pour les gouvernements de recourir à la publicité pour communiquer avec les contribuables. Toutefois, ces conventions reconnaissent aussi la nécessité d'élaborer des lignes directrices pour la publicité gouvernementale. Par exemple, nous avons noté que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande avait adopté des lignes directrices qui s'inspiraient principalement de la suggestion suivante faite en 1989 par le Bureau de vérification de la Nouvelle-Zélande :

*Un gouvernement **peut**, par exemple, disséminer du matériel qui :*

- *explique ses politiques;*
- *renseigne le public sur les services offerts par le gouvernement;*
- *renseigne les contribuables sur leurs droits et leurs obligations en vertu de la loi.*

*Un gouvernement **ne devrait pas**, par exemple, disséminer du matériel qui :*

- *est conçu pour promouvoir, ou a l'effet de promouvoir, ses intérêts par rapport à ceux d'autres groupes parlementaires;*
- *est conçu pour obtenir, ou a l'effet de tenter d'obtenir, le soutien de la population aux tentatives de persuasion des membres du gouvernement dans le cadre de leur parti politique.*

En ce qui a trait au débat public sur la publicité gouvernementale, nous croyons que l'établissement de principes, de lignes directrices et de critères qui définissent clairement la nature et les caractéristiques de la publicité financée par les contribuables contribuerait à améliorer l'obligation redditionnelle du gouvernement et/ou de l'Assemblée législative à l'égard du public.

Nous avons fait part des préoccupations et renseignements susmentionnés au secrétaire du Conseil des ministres le 6 décembre 1998. Dans une lettre datée du 26 janvier 1999, celui-ci nous a remerciés pour la documentation qui accompagnait notre lettre. Toutefois, il n'y avait aucune indication dans sa lettre des mesures qui seraient prises pour mettre au point des outils pour aider les législateurs et les fonctionnaires à établir une distinction entre la publicité gouvernementale appropriée et celle émanant d'un parti politique.

GESTION ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DES ORGANISMES

On peut définir la gestion comme étant les processus et structures utilisés pour assurer qu'un organisme public fonctionne de façon efficace, remplit son mandat, atteint ses objectifs et rend compte des fonds publics dépensés. La gestion efficace joue un rôle de premier plan pour assurer que ces organismes desservent correctement les citoyennes et citoyens de l'Ontario.

Les organismes rendent des comptes au gouvernement par l'entremise du ministre responsable, comme stipulé dans l'instrument de constitution de l'organisme. L'obligation redditionnelle efficace exige que les rôles et responsabilités du ministre, du conseil d'administration et de la direction soient bien définis. De plus, il faut disposer de renseignements suffisants pour surveiller et évaluer le rendement d'un organisme sans compromettre pour autant son indépendance.

Au cours de l'année écoulée, nous avons examiné la gestion de 315 organismes provinciaux de l'Ontario inscrits en annexe en mettant l'accent sur les organismes opérationnels. Dans le cadre de notre examen, nous nous sommes concentrés sur trois mécanismes d'obligation redditionnelle clés : le protocole d'entente, le compte rendu des résultats et les rapports annuels. Notre examen comprenait des rencontres avec le personnel responsable des organismes gouvernementaux tant au ministère qu'au SCG, qui s'occupe de l'élaboration et de l'administration des directives qui régissent l'établissement et l'obligation redditionnelle des organismes. Nous avons également sondé un échantillon de membres de conseils d'administration d'organismes opérationnels.

Nous avons soumis nos observations détaillées et nos recommandations pour renforcer la gestion et l'obligation de rendre compte des organismes publics dans un rapport au SCG pour l'aider dans son projet de mise à jour des directives actuelles du CGG sur l'établissement et l'obligation redditionnelle des organismes. On prévoit que le CGG approuvera la directive révisée à l'automne de 1999.

PROPOSITIONS LÉGISLATIVES POUR AMÉLIORER L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DANS LE SECTEUR PUBLIC

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LA VÉRIFICATION DES COMPTES PUBLICS

Les récents comités permanents des comptes publics ont exprimé leur appui aux points de vue et préoccupations du vérificateur provincial relativement aux limites actuelles en ce qui touche la portée des vérifications d'inspection menées auprès de certains bénéficiaires de subventions aux termes de la *Loi sur la vérification des comptes publics*. L'ensemble des fonds provinciaux reçus par les organismes bénéficiaires de subventions représente la dépense la plus importante du Trésor provincial. En 1998-1999, ces bénéficiaires ont reçu un peu plus de 30 milliards de dollars, soit environ 50 pour 100 des dépenses publiques.

2.00

En vertu de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial ne peut effectuer qu'une vérification des comptes et de conformité auprès d'un bénéficiaire de subvention pour déterminer si la subvention accordée a été utilisée dans le but visé. Au début de 1996, le Comité a tenu des audiences publiques sur les projets de modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* et il a invité les sous-ministres des principaux ministères effectuant des paiements de transfert, ainsi que des représentants des principaux bénéficiaires de tels paiements et d'autres organismes intéressés, à se rencontrer pour discuter des modifications proposées. Les modifications envisagées visaient surtout à donner au vérificateur provincial le pouvoir discrétionnaire d'effectuer des vérifications quant à l'optimisation des ressources des organismes – p. ex., collèges communautaires, universités, hôpitaux, municipalités et conseils scolaires – qui reçoivent des subventions de la province de l'Ontario ou d'un organisme de la Couronne. D'autres modifications, surtout de nature administrative, ont également été proposées.

À la fin du processus d'audiences publiques, le vérificateur provincial a soumis au Comité, le 13 juin 1996, certaines propositions provisoires en vue de modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Après discussion des modifications proposées, le Comité a adopté à l'unanimité la motion suivante :

Que les modifications proposées soient soumises au ministre des Finances, et que le Comité lui demande une réponse et un plan d'action d'ici la tenue de la première réunion du Comité, après l'ajournement d'été [le 26 septembre 1996].

Dans une lettre au président du Comité en date du 26 septembre 1996, le ministre des Finances a notamment répondu à cette motion ce qui suit :

Le projet de loi visant à modifier la Loi sur la vérification des comptes publics, tel qu'il est élaboré par le vérificateur provincial de concert avec le Bureau des conseillers législatifs, représente un pas important vers une réforme fondamentale du système de reddition de comptes du secteur public et je fais miens les principes sous-jacents à cette réforme.

Je souscris aux modifications proposées quant aux changements administratifs à apporter pour moderniser la Loi et je suis d'accord pour demander au vérificateur d'exprimer une opinion, à savoir si les états financiers de la province sont présentés de façon adéquate en conformité des principes comptables recommandés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés en ce qui touche les gouvernements. Cette exigence est conforme à l'orientation prise par le gouvernement en réponse aux recommandations de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières.

En ce qui concerne les modifications concernant les vérifications auprès des bénéficiaires de paiements de transfert, il y a lieu de noter qu'un certain nombre d'initiatives sont en cours, notamment les discussions dans le cadre du projet «Qui fait quoi», lesquelles pourraient entraîner d'importants remaniements quant à la nature et à la portée des ententes sur les paiements de transfert de la province. Il serait peut-être plus approprié d'évaluer les changements qui seront nécessaires au chapitre de la vérification des paiements de transfert à la suite de ces remaniements.

Le 2 octobre 1996, le vérificateur provincial a rencontré le ministre des Finances pour discuter de cette question et du calendrier pour le dépôt d'un projet de loi visant à modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics*, compte tenu de la réforme que le projet «Qui

fait quoi» est susceptible d'entraîner dans le domaine des paiements de transfert. À cet égard, le ministre a dit préférer attendre le dénouement de l'exercice de réforme des paiements de transfert qui, selon lui, sera probablement terminé en grande partie d'ici l'automne 1997, avant d'examiner des modifications possibles à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Au début de l'été 1999, aucune mesure n'avait été prise pour modifier cette loi.

PROPOSITION DE L'ADOPTION D'UNE LOI SUR L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Dans le *Budget de l'Ontario 1997*, le ministre des Finances disait :

Le gouvernement déposera un projet de loi visant à améliorer l'obligation de rendre compte dans le secteur public. Ce projet de loi imposera aux organismes subventionnés par l'État :

- *de divulguer leurs activités financières conformément aux recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés;*
- *d'adopter des politiques donnant ouvertement au secteur privé la possibilité de rivaliser dans la prestation des services à leurs organismes;*
- *d'adopter les mesures de référence des secteurs public et privé et de les utiliser pour rendre compte de leur performance organisationnelle.*

On s'attendait alors à ce que le ministre des Finances dépose ce projet de loi pendant la session d'automne 1997 de l'Assemblée législative. Toutefois, au début de l'été 1999, le projet de loi n'avait pas encore été déposé à l'Assemblée législative pour la première lecture.

Le 29 juin 1999, le ministère des Finances a fait le point sur l'état du projet de loi sur l'obligation de rendre compte dans le secteur public :

Au cours des deux dernières années, le ministère des Finances a mené des consultations auprès de plusieurs intervenants clés sur les mesures que le gouvernement pourrait prendre pour améliorer l'obligation de rendre compte dans le secteur public, notamment l'instauration d'un cadre d'obligation redditionnelle prescrit par la loi. Plusieurs questions importantes ont été soulevées au cours de ces consultations, notamment la meilleure façon d'appuyer des améliorations permanentes des méthodes de reddition de comptes et de gestion, les encouragements au renforcement de l'obligation redditionnelle et le mode de mise en oeuvre de l'obligation redditionnelle améliorée. Pour approfondir ces questions, le ministère des Finances a coparrainé un symposium avec la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, qui regroupait un petit nombre de penseurs influents dans le domaine de la responsabilisation du secteur public, notamment le vérificateur provincial.

L'examen initial des propos réfléchis entendus au cours du symposium a fourni au ministère des Finances un certain nombre d'options qui pourraient appuyer l'amélioration permanente de l'obligation redditionnelle dans le secteur public.

Ces options ainsi que d'autres mesures feront l'objet d'un examen approfondi au cours de la prochaine année. Le gouvernement pourra s'inspirer des résultats de cet examen pour déterminer la meilleure façon d'appuyer des améliorations permanentes de l'obligation redditionnelle dans le secteur public.

CONCLUSION

Dans sa lettre du 26 septembre 1996 adressée au Comité permanent des comptes publics, le ministre des Finances a déclaré que le projet de loi visant à modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics* représentait un pas important vers une réforme fondamentale du système de reddition de comptes du secteur public et qu'il faisait siens les principes sous-jacents à cette réforme.

2.00

Le vérificateur provincial estime que les modifications proposées pour la *Loi sur la vérification des comptes publics* sont directement liées au renforcement de la reddition de comptes dans le secteur public. L'opération de restructuration du gouvernement étant terminée, nous incitons de nouveau le gouvernement à examiner les modifications que nous proposons pour la *Loi sur la vérification des comptes publics*.

Le vérificateur provincial demeure très favorable à toute loi qui renforce l'obligation de rendre compte dans le secteur public et il espère vivement que le ministre des Finances améliorera la reddition de comptes dans le secteur public en déposant le projet de loi sur l'obligation de rendre compte dans le secteur public.

