



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**Chapitre 4, La reddition des comptes des fondations du
Rapport de février 2005 du vérificateur général du Canada**

**Rapport du Comité permanent des
comptes publics**

**John Williams, député
Président**

Juin 2005



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**Chapitre 4, La reddition des comptes des fondations du
Rapport de février 2005 du vérificateur général du
Canada**

**Rapport du Comité permanent des
comptes publics**

**John Williams, député
Président**

Juin 2005

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

John Williams

VICE-PRÉSIDENTS

Mark Holland
Benoît Sauvageau

MEMBRES

Dean Allison

Daryl Kramp

Gary Carr

Walt Lastewka

David Christopherson

Shawn Murphy

Brian Fitzpatrick

Borys Wrzesnewskyj

Sébastien Gagnon

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Elizabeth B. Kingston

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Brian O'Neal
Marc-André Pigeon

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)g) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a examiné le Chapitre 4 du rapport *Le Point* du Bureau du vérificateur général du Canada en date de février 2005. Les membres du Comité ont convenu de signaler ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	ix
INTRODUCTION.....	1
CONTEXTE.....	1
LE DÉBAT SUR LE TRAITEMENT COMPTABLE DES ORGANISMES : SOUS LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT OU INDÉPENDANTS?	2
RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE.....	6
TRANSFERTS AUX FONDATIONS ET OBJECTIFS BUDGÉTAIRES.....	7
RAPPORT AU PARLEMENT	7
VÉRIFICATIONS DU RENDEMENT	8
UTILITÉ DES FONDATIONS À TITRE D'INSTRUMENTS DES POLITIQUES GOUVERNMENTALES	10
CONCLUSION	10
ANNEXE A — LES FONDATIONS : DES ORGANISMES INDÉPENDANTS OU SOUS LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT? UNE REPRÉSENTATION GRAPHIQUE DU DÉBAT	11
ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS.....	13
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	15
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS	17
PROCÈS-VERBAL.....	19

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor revoie son recours aux exemptions dans le cadre de sa Politique sur les paiements de transfert, particulièrement en ce qui concerne les fondations, et qu'il rende compte des résultats de cette revue au Parlement d'ici le 31 décembre 2005.

RECOMMANDATION 2

Que le contrôleur général demande l'approbation du Parlement pour tout nouveau mécanisme ou toute nouvelle politique visant le transfert de fonds à des fondations.

RECOMMANDATION 3

Que le contrôleur général, de concert avec le Bureau du vérificateur général, examine les 15 fondations importantes de façon à déterminer lesquelles sont des organismes indépendants et lesquelles sont sous le contrôle de l'État. Le contrôleur général devrait rendre compte de cet examen au Comité, au plus tard le 31 mars 2006. Dans son rapport, le contrôleur général devrait indiquer si le BVG souscrit à ses conclusions.

RECOMMANDATION 4

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor analyse les répercussions sur les bilans financiers gouvernementaux de toute modification au statut indépendant des fondations. Il doit rendre compte du résultat de cette analyse au Comité des comptes publics au plus tard le 31 mars 2006.

RECOMMANDATION 5

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec le Bureau du vérificateur général, modifie les ententes de financement des fondations de manière à y inclure un mécanisme qui habiliterait le gouvernement à rajuster les politiques des fondations à la lumière de grandes réorientations des priorités gouvernementales.

RECOMMANDATION 6

Que le contrôleur général et la vérificatrice générale indiquent dans quelle mesure un tel mécanisme d'intervention stratégique pourrait avoir une incidence sur la question du statut des fondations aux fins de la comptabilité.

RECOMMANDATION 7

Que le gouvernement distingue chaque proposition de transfert à des fondations nouvelles et existantes dans ses documents budgétaires.

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement prenne les mesures requises pour obliger *toutes* les fondations à présenter au Parlement leurs propres rapports annuels, rapports sur les plans et priorités, et rapports sur le rendement, et que ces documents soient soumis au comité parlementaire compétent.

RECOMMANDATIONS 9

Que le Bureau du vérificateur général soit autorisé à mener des vérifications du rendement des fondations, en reconnaissant que les projets de loi C-43 et C-277 visent le même objectif.

RECOMMANDATION 10

Que le Bureau du vérificateur général vérifie la Fondation canadienne pour l'innovation dès que la loi lui en confèrera le mandat.

RECOMMANDATION 11

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor évalue l'utilité des fondations comme instruments des politiques gouvernementales et qu'il rende compte des résultats de cette étude au Parlement d'ici le 31 mars 2006.

INTRODUCTION

Dans son rapport *Le Point* de février 2005, la vérificatrice générale Sheila Fraser a indiqué au Parlement que le gouvernement fédéral n'avait pas accompli de progrès satisfaisants pour ce qui est d'améliorer la reddition de comptes des fondations, un problème qu'elle avait examiné de manière approfondie pour la première fois en 2002, mais auquel le Bureau s'intéresse depuis au moins 1999.

Dans ce rapport, on a évalué les progrès accomplis par le gouvernement fédéral en fonction de trois volets principaux. Le premier volet a trait au fait que le BVG n'est toujours pas habilité à effectuer une vérification du rendement (VR) des fondations. Le deuxième a trait à l'absence de mécanismes de rajustement qui permettraient au gouvernement de modifier les mandats des fondations advenant une réorientation majeure de ses priorités. Le troisième avait trait à la reddition de comptes par le gouvernement au Parlement; on a constaté que, malgré certaines améliorations, d'autres mesures s'imposent.

Depuis la présentation du rapport de la vérificatrice générale en février 2005, le gouvernement fédéral a déposé des mesures législatives donnant suite à l'idée, affirmée depuis longtemps déjà par le Comité et le BVG, qu'il faut soumettre les fondations à des VR. Ainsi, l'attention du Comité s'est portée, premièrement, sur le débat entre le BVG et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) concernant les fondations qu'il faut transformer en organismes sous le contrôle de l'État (au lieu d'organismes indépendants) et, deuxièmement, sur la nécessité d'un mécanisme de rajustement.

CONTEXTE

D'après une étude récente du ministère des Finances, le gouvernement a mis en place le système des fondations en 1997 pour se doter d'« autres modes de prestation des services » qui lui permettraient d'atteindre certains de ses objectifs en matière de politiques¹. L'étude relève 15 fondations importantes,

¹ Il n'y a pas de consensus au sujet de la date exacte de la création de la première fondation. Par exemple, la Fondation Asie-Pacifique fut créée au moyen d'une loi en 1984. Il convient aussi de signaler que, vers le début des années 1990, il y a eu deux réorientations majeures des priorités stratégiques au gouvernement fédéral. La première est bien connue. En raison des préoccupations suscitées par les déficits fédéraux et la croissance de la dette, le gouvernement fédéral a réduit ses dépenses de programme, gelé les salaires des fonctionnaires, et mis en oeuvre un examen de ses programmes. Depuis, l'élaboration des politiques s'inscrit dans un cadre marqué par la volonté d'enchaîner une série de budgets équilibrés. La deuxième réorientation stratégique consistait en une tendance croissante à mettre en oeuvre de nouvelles politiques par l'entremise du régime fiscal (par exemple, la Prestation canadienne fiscale pour enfants, mise en place en 1992) ou d'institutions indépendantes de l'État (plutôt que par l'entremise des ministères ou des organismes gouvernementaux, le moyen habituel d'assurer des services). Le Secrétariat du Conseil du Trésor désigne ces institutions indépendantes sous le nom de « différents modes de prestation de services ».

chacune ayant son mandat, sa structure et son cadre législatif². La plupart des fondations sont issues de la *Loi sur les corporations canadiennes*, qui est la loi-cadre de l'État pour la création d'organismes à but non lucratif. Toutefois, quatre des fondations importantes ont leur propre cadre législatif. Il s'agit de la Fondation canadienne de l'innovation, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, la Fondation canadienne pour l'appui technologique au développement durable et la Fondation Asie-Pacifique du Canada.

LE DÉBAT SUR LE TRAITEMENT COMPTABLE DES ORGANISMES : SOUS LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT OU INDÉPENDANTS?

Depuis au moins 1999, la principale préoccupation du Bureau du vérificateur général (BVG) est l'absence de mécanismes appropriés de reddition de comptes dans le système des fondations. Tel que signalé ci-dessus, la présentation récente de mesures législatives (examinées de manière détaillée ci-après) semble avoir réorienté le débat vers une autre question : du point de vue comptable, les fondations sont-elles sous le contrôle de l'État ou indépendantes?

D'après le BVG, il ne faudrait consigner les transferts des fondations à titre de dépenses qu'une fois que les fonds sont remis aux bénéficiaires ultimes, et non au moment où ils sont versés dans les comptes des fondations. Cette autre démarche comptable, fondée sur le principe qu'au moins quelques-unes des fondations sont sous le contrôle de l'État du point de vue comptable, empêcherait les fondations d'accumuler d'importantes sommes d'argent dans des comptes qui ne sont pas assujettis à la surveillance du Parlement. En date du 31 mars 2004, il y avait quelque 7,6 milliards de dollars dans les comptes bancaires des fondations (sur un total de 9,1 milliards de dollars transférés depuis 1996-1997)³.

De son côté, le gouvernement fédéral estime que les fondations sont des organismes indépendants sans but lucratif et devraient le demeurer. Du point de vue du gouvernement fédéral, une fondation autonome présente trois grands avantages. D'abord, une fondation peut atteindre de grands objectifs stratégiques sans nécessiter le genre d'engagement financier à long terme que suppose un nouveau programme du gouvernement imposé par la loi, telle l'assurance-emploi.

² Ministère des finances, « Reddition de comptes des fondations », document d'information disponible sur Internet : <http://www.fin.gc.ca/toce/2005/accfound-f.html>. La liste des fondations abordées dans l'étude du ministère des Finances n'est pas exhaustive. L'étude ne signale pas explicitement les fondations suivantes : le Forum des fédérations; 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'apprentissage du Collège Frontière; l'Institut canadien d'information sur la santé; Precarn Inc.; le Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement; l'Institut canadien des recherches avancées; le Centre canadien d'apprentissage; les Académies canadiennes des sciences; la Fondation canadienne des jeunes entrepreneurs; et la Fondation Asie-Pacifique du Canada.

³ L'Annexe A renferme une représentation graphique du débat au sujet du statut des fondations aux fins de leur traitement comptable (à savoir s'il s'agit d'organismes indépendants ou sous le contrôle de l'État).

Par conséquent, les fondations contribuent à maintenir une souplesse fiscale tout en évitant le genre de coûts structurels à long terme qui peuvent mener à des déficits budgétaires. Ensuite, l'autonomie des fondations facilite l'établissement de partenariats privé-public ou de partenariats avec d'autres niveaux de gouvernement, permettant ainsi de recueillir des fonds additionnels à l'intention des récipiendaires concernés. Par exemple, on a signalé au Comité l'exemple de Génome Canada, une fondation qui a su tirer parti de son statut d'organisme indépendant pour obtenir des fonds additionnels du secteur privé. Enfin, le statut d'entité autonome aide à assurer aux récipiendaires un financement stable en mettant les décisions en matière de financement à l'abri de considérations purement politiques.

D'après le gouvernement fédéral, cette indépendance des fondations justifie également la pratique comptable qui consiste à traiter les transferts financiers comme des dépenses ponctuelles, une politique appuyée par le Secrétariat du Conseil du Trésor qui a exempté les transferts des fondations de sa Politique sur les paiements de transfert. Normalement, cette politique interdit le versement de sommes avant qu'elles ne soient requises⁴.

Le Bureau du vérificateur général a fait part de ses préoccupations au sujet de cette exemption. Dans son rapport d'avril 2002 (paragraphe 1.116), le BVG a recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor revoie son recours à de telles exemptions. Durant son témoignage devant le Comité le 13 avril 2005, M^{me} Fraser a ajouté que « le Secrétariat a indiqué qu'une revue de l'ensemble de la politique est prévue. Toutefois, on ne sait pas si cette revue portera aussi sur le recours aux exemptions ». Estimant qu'il faut effectuer une revue de ces exemptions, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor revoie son recours aux exemptions dans le cadre de sa Politique sur les paiements de transfert, particulièrement en ce qui concerne les fondations, et qu'il rende compte des résultats de cette revue au Parlement d'ici le 31 décembre 2005.

⁴ D'après la section 7, paragraphe 7.6.1, de la Politique sur les paiements de transfert : « Les paiements de transfert ne doivent pas être versés aux bénéficiaires avant que le besoin ne se manifeste; les paiements doivent concorder avec la période la plus rapprochée et la plus pratique des besoins de trésorerie ». Le paragraphe 7.6.8 de la Politique stipule que : « Les ministères doivent obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour toute exception à cette politique de gestion de la trésorerie. Des exceptions seront envisagées lorsque le ministère peut démontrer que les frais administratifs ajoutés en raison de paiements plus fréquents sont plus importants que les frais d'intérêt supplémentaires engagés par le gouvernement pour payer plus rapidement ou que la politique du gouvernement ou les objectifs du programme soient compromis ».

Au cours de l'audience tenue le 13 avril 2005 sur le chapitre 4, le contrôleur général Charles-Antoine St-Jean a indiqué au Comité les points sur lesquels porterait cette revue, signalant que le Secrétariat du Conseil du Trésor envisageait des moyens de « recourir moins souvent à l'avance de fonds (aux fondations) avant qu'ils ne soient requis », tout en consignait les transferts à titre de dépenses.

Compte tenu de la responsabilité du Parlement de surveiller les fonds publics, le Comité estime qu'il est important que le Parlement conserve la responsabilité ultime à l'égard de l'ensemble des dépenses gouvernementales, que ce soit par l'entremise de fondations ou de tout autre mécanisme de prestation de services. En conséquence, il recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le contrôleur général demande l'approbation du Parlement pour tout nouveau mécanisme ou toute nouvelle politique visant le transfert de fonds à des fondations.

La vérificatrice générale Sheila Fraser a signalé au Comité que les positions prises dans le débat au sujet du statut des fondations, à savoir s'il s'agit d'organismes indépendants ou sous le contrôle de l'État, dépendent de l'interprétation des nouvelles lignes directrices comptables du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). D'après ces lignes directrices, la notion de contrôle est définie comme étant « le pouvoir d'orienter les politiques financières d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront au gouvernement des avantages attendus ou l'exposeront à un risque de perte ». Les lignes directrices du CCSP donnent quelques indicateurs de contrôle; il s'agit notamment de déterminer si le gouvernement peut :

- nommer ou retirer unilatéralement la majorité des administrateurs de l'organisation;
- avoir accès aux fonds de l'organisation et en contrôler l'utilisation tout en étant responsable des pertes;
- détenir la majorité des actions avec droit de vote;
- dissoudre unilatéralement l'organisation et avoir ainsi accès à son actif et devenir responsable de ses dettes;
- fixer ou modifier la mission ou le mandat de l'organisation;
- restreindre l'aptitude de l'organisme à générer des recettes, notamment ses sources de recettes.

Dans le cas de certaines fondations, on constatera quelques-uns de ces indicateurs, mais pas tous. Comme l'a signalé M^{me} Fraser,

Il est clair que nous devons analyser chacune des fondations séparément parce que [...] elles ne sont pas toutes pareilles. Dans certains cas, il est

possible que la conclusion sera qu'il s'agit en fait d'un organisme indépendant et que le gouvernement fédéral ne contrôle pas ses politiques opérationnelles et financières. Dans une telle situation, au moment de la signature d'une entente, ou au moment où le paiement se fait, il s'agit clairement d'une dépense [...]. Si on conclut que le gouvernement exerce un contrôle sur leurs politiques opérationnelles et financières [...], alors la norme stipule que ces fondations doivent faire partie du périmètre comptable.

Tel que signalé dans le Sixième rapport sur les comptes publics de 2003-2004 (38^e législature, 1^{re} session) le Comité estime qu'il faut régler dans les meilleurs délais le débat au sujet du statut des fondations aux fins de la comptabilité. En conséquence, il recommande :

RECOMMANDATION 3

Que le contrôleur général, de concert avec le Bureau du vérificateur général, examine les 15 fondations importantes de façon à déterminer lesquelles sont des organismes indépendants et lesquelles sont sous le contrôle de l'État. Le contrôleur général devrait rendre compte de cet examen au Comité, au plus tard le 31 mars 2006. Dans son rapport, le contrôleur général devrait indiquer si le BVG souscrit à ses conclusions.

M^{me} Fraser a indiqué que, à son avis, la plupart des fondations dépendaient entièrement du financement fédéral et que, en outre, la création de ces fondations découlait d'ententes de financement qui stipulent « quels programmes, quels demandeurs, quelles modalités, comment on investit, qu'on ne peut emprunter de l'argent, qui précisent de manière détaillée ce qu'on est autorisé à faire, si bien qu'on se dit dans de telles situations, le gouvernement fédéral ne contrôle-t-il pas ces organismes? ». En réponse à une question d'un membre du Comité, M^{me} Fraser a également affirmé que, en principe du moins, le gouvernement fédéral pourrait être tenu de revoir ses bilans financiers, selon le résultat de la classification des fondations comme organismes indépendants ou contrôlés par l'État. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor analyse les répercussions sur les bilans financiers gouvernementaux de toute modification au statut indépendant des fondations. Il doit rendre compte du résultat de cette analyse au Comité des comptes publics au plus tard le 31 mars 2006.

RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

La vérificatrice générale a indiqué que le gouvernement avait accompli certains progrès pour ce qui est d'améliorer la reddition de comptes au Parlement

(voir ci-après), mais elle a également signalé qu'il serait important que le gouvernement mette au point des mécanismes de rajustement permettant de communiquer les grandes réorientations stratégiques aux fondations. Présentement, un ministre ne peut intervenir pour récupérer les fonds restants que s'il y a un manquement ou par l'entremise d'un mécanisme de règlement des différends si une fondation contrevient au mandat fixé dans l'entente de financement⁵.

Faute d'un mécanisme efficace d'intervention stratégique, le gouvernement pourrait se retrouver dans une situation où certaines fondations travaillent à contre sens d'une nouvelle politique gouvernementale. À l'heure actuelle, le gouvernement peut mettre en place de telles grandes réorientations stratégiques seulement lorsqu'il transfère de nouvelles sommes aux fondations existantes, un processus qui déclenche une renégociation de l'entente de financement existante.

Le Comité fait valoir depuis longtemps l'importance d'améliorer la reddition de comptes à l'échelle de l'appareil gouvernemental, il est donc important qu'il y ait un mécanisme de rajustement permettant au ministre d'intervenir à la suite de grandes réorientations stratégiques. En conséquence, il recommande :

RECOMMANDATION 5

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec le Bureau du vérificateur général, modifie les ententes de financement des fondations de manière à y inclure un mécanisme qui habiliterait le gouvernement à rajuster les politiques des fondations à la lumière de grandes réorientations des priorités gouvernementales.

Le Comité est conscient qu'un tel mécanisme pourrait avoir une incidence sur le débat concernant le statut des fondations aux fins de la comptabilité, à savoir s'il s'agit d'organismes indépendants ou sous le contrôle de l'État. En conséquence, il recommande :

⁵ On a mis en place ces deux mécanismes à la suite de recommandations du Comité et de la vérificatrice générale. Signalons aussi que les dispositions visant le « retour de fonds » se trouvent dans 9 des 10 ententes de financement examinées par le ministère des Finances dans son document d'information sur les fondations. La seule exception à cette règle est l'entente de financement avec la Fondation autochtone de guérison, qui prévoit que, si la Fondation est dissoute, les fonds restants seront transférés à un tiers.

RECOMMANDATION 6

Que le contrôleur général et la vérificatrice générale indiquent dans quelle mesure un tel mécanisme d'intervention stratégique pourrait avoir une incidence sur la question du statut des fondations aux fins de la comptabilité.

TRANSFERTS AUX FONDATIONS ET OBJECTIFS BUDGÉTAIRES

À quelques reprises, la vérificatrice générale a fait part de ses préoccupations au sujet de la rapidité avec laquelle on a préparé certains transferts aux fondations. Par exemple, dans son rapport *Le Point* de février 2005, M^{me} Fraser a indiqué que « certains ministères parrains nous ont informés qu'ils avaient pris connaissance du montant devant être versé aux fondations uniquement au moment où les budgets fédéraux avaient été annoncés » (paragraphe 4.64). Dans ses observations au sujet des *Comptes publics de 2004*, elle a signalé que les décisions visant le financement et la reddition de comptes ne devraient pas être fondées sur « la volonté d'obtenir un résultat comptable donné », comme la réduction de l'excédent annuel déclaré. Dans son premier rapport exhaustif sur les fondations en avril 2002, la vérificatrice générale a aussi fait valoir ses préoccupations concernant le « calendrier exigeant » imposé par le ministère des Finances aux ministères parrains; ce calendrier exigeant rendait difficile un examen complet de la gouvernance et de la reddition de comptes.

Durant la rencontre avec la vérificatrice générale, certains membres du Comité ont dit craindre que le gouvernement fédéral procède de manière hâtive dans le but d'obtenir certains résultats budgétaires. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que le gouvernement distingue chaque proposition de transfert à des fondations nouvelles et existantes dans ses documents budgétaires.

RAPPORTS AU PARLEMENT

D'après la vérificatrice générale, le gouvernement fédéral a accompli des progrès pour ce qui est de présenter des rapports au Parlement. Parmi les 11 fondations qu'elle a examinées⁶, une seule (la Fondation autochtone de

⁶ Les voici, rattachées à leurs ministères parrains : Ressources naturelles Canada et Environnement Canada (Technologies du développement durable Canada, Fonds d'investissement municipal vert, Fonds d'habilitation municipal vert), Industrie Canada (Génome Canada, Fondation canadienne pour l'innovation, Fondation Pierre-Elliott-Trudeau, Institut canadien de recherches avancées), Santé Canada (Inforoute Santé du Canada Inc., Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé), Ressources humaines et Développement des compétences Canada (Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire) et Affaires indiennes et du Nord Canada (Fondation autochtone de guérison).

guérison) n'était pas tenue aux termes de son entente de financement de présenter un plan d'activité à son ministre parrain. De plus, en 2003, la vérificatrice générale a constaté que toutes les fondations de son échantillon avaient soumis leurs rapports annuels à leurs ministres parrains et les avaient rendus publics.

Cependant, M^{me} Fraser et le BVG ont également constaté qu'une seule fondation (la Fondation canadienne pour l'innovation) était tenue de présenter son plan d'activité au Parlement et que, même là, le sommaire du plan d'activité était enfoui dans le rapport annuel de la fondation. De plus, en ce qui concerne les rapports annuels, les ministères parrains de seulement 5 des 11 fondations de l'échantillon ont présenté un rapport annuel au Parlement. Enfin, la vérificatrice générale a signalé qu'il faudrait améliorer la qualité de l'information fournie dans les plans d'activité et les rapports annuels des fondations.

Dans son rapport sur l'examen des fondations mené par la vérificatrice générale en avril 2002 (14^e rapport, 37^e législature, 2^e session), le Comité a recommandé que le gouvernement fédéral oblige les fondations créées au moyen d'une loi ou disposant d'actifs de plus de 500 millions de dollars de présenter leurs propres rapports annuels, rapports sur les plans et priorités, et rapports sur le rendement. Le Comité estime maintenant qu'il faut élargir la portée de sa recommandation antérieure. En conséquence, il recommande :

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement prenne les mesures requises pour obliger *toutes* les fondations à présenter au Parlement leurs propres rapports annuels, rapports sur les plans et priorités, et rapports sur le rendement, et que ces documents soient soumis au comité parlementaire compétent.

VÉRIFICATIONS DU RENDEMENT

Les vérifications du rendement menées par le Bureau du vérificateur général portent sur l'efficacité et l'efficacités des pratiques de gestion adoptées pour atteindre un certain résultat. Elles servent aussi à examiner si la mise en œuvre d'une politique se fait de manière uniforme à l'échelle des ministères et organismes gouvernementaux⁷. Comme l'a souligné la vérificatrice générale Sheila Fraser, « [...] aucun autre vérificateur que le vérificateur du Parlement n'est en mesure de veiller à ce que les fondations, les activités de ces fondations, soient coordonnées avec les autres ministères et organismes gouvernementaux [...] ».

Depuis que le Bureau du vérificateur général s'est penché sur les fondations pour la première fois en 1999, il insiste sur l'importance de soumettre les fondations à des vérifications du rendement. De plus, le BVG fait valoir que les vérifications du

⁷ Quant aux vérifications financières, elles visent exclusivement à vérifier si les bilans financiers d'une institution ont été préparés d'une manière conforme aux principes comptables généralement reconnus.

rendement n'ont aucun lien avec la question de nature strictement comptable concernant le statut des fondations, à savoir s'il s'agit d'organismes indépendants ou sous le contrôle de l'État.

Jusqu'à tout récemment, le gouvernement fédéral rejetait cet argument, affirmant que le fait d'exiger que les fondations se plient à des vérifications de rendement « 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 [...] »⁸.

Le 24 mars 2005, le gouvernement fédéral a présenté le projet de loi C-43, qui visait l'exécution du budget de 2005, mais qui comportait aussi des dispositions visant à élargir les pouvoirs du vérificateur général afin qu'il procède à des vérifications du rendement de certaines sociétés d'État et des fondations qui ont reçu des transferts de plus de 100 millions de dollars au cours de toute période de cinq exercices financiers consécutifs. La vérificatrice générale a également indiqué au Comité que le gouvernement avait promis de modifier les ententes de financement de manière à ce qu'elle puisse mener une vérification du rendement de toute fondation bénéficiant de financement dans le cadre du budget de 2005.

Ces modifications proposées dans le projet de loi C-43 sont très similaires aux dispositions contenues dans une initiative parlementaire (le projet de loi C-277) déposée en novembre 2004 par M. Benoît Sauvageau, membre de notre comité. Avec le projet de loi C-277, les fondations ayant reçu plus de 100 millions de dollars au cours de toute période de 12 mois consécutifs tombent sous le coup du vérificateur général. La deuxième lecture du projet de loi C-277 a eu lieu le 21 mars 2005.

Le Comité se réjouit que le gouvernement ait accepté de mettre en œuvre une recommandation clé du Sixième rapport (38^e législature, 1^{re} session) et du Quatorzième rapport (37^e législature, 2^e session). Le Comité fait remarquer qu'il n'est pas garanti que quoi que ce soit devienne loi. En conséquence, il recommande :

RECOMMANDATIONS 9

Que le Bureau du vérificateur général soit autorisé à mener des vérifications du rendement des fondations, en reconnaissant que les projets de loi C-43 et C-277 visent le même objectif.

Le Comité se réjouit de ce que le Bureau du vérificateur général vérifie le rendement des fondations et croit que la vérificatrice générale devrait commencer par évaluer la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI), la fondation la plus ancienne et celle qui reçoit les transferts fédéraux les plus importants. Par ailleurs,

⁸ Réponse du gouvernement au 14^e rapport du Comité, 37^e législature, 2^e session.

l'accord de financement de la FCI l'oblige à affecter la totalité de ses fonds au plus tard le 31 décembre 2010. De 1996-1997, année de sa création, à 2003-2004, la FCI a reçu quelque 3,65 milliards de dollars, dont elle n'a toutefois versé que 1,25 milliard en subventions. Au cours de la même période, toutefois, elle a accumulé 740 millions de dollars en intérêts. Au 31 mars 2004, elle avait encore en banque 3,1 milliards de dollars. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 10

Que le Bureau du vérificateur général vérifie la Fondation canadienne pour l'innovation dès que la loi lui en confèrera le mandat.

UTILITÉ DES FONDATIONS À TITRE D'INSTRUMENTS DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES

Le gouvernement a recours au mécanisme des fondations depuis près de 10 ans maintenant, mais il n'a pas encore étudié ses avantages et inconvénients en comparaison avec d'autres modes de prestation de services plus traditionnels, tels que les ministères, les organismes et les conseils subventionnaires.

La vérificatrice générale a recommandé une telle étude dans son rapport d'avril 2002 et a réitéré cette recommandation durant son témoignage devant le Comité : « (u)n des points que nous soulevons depuis plusieurs années est que le gouvernement doit vérifier ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Quels sont les avantages des fondations et quels sont les désavantages? ». Estimant qu'il est temps d'effectuer une telle évaluation, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 11

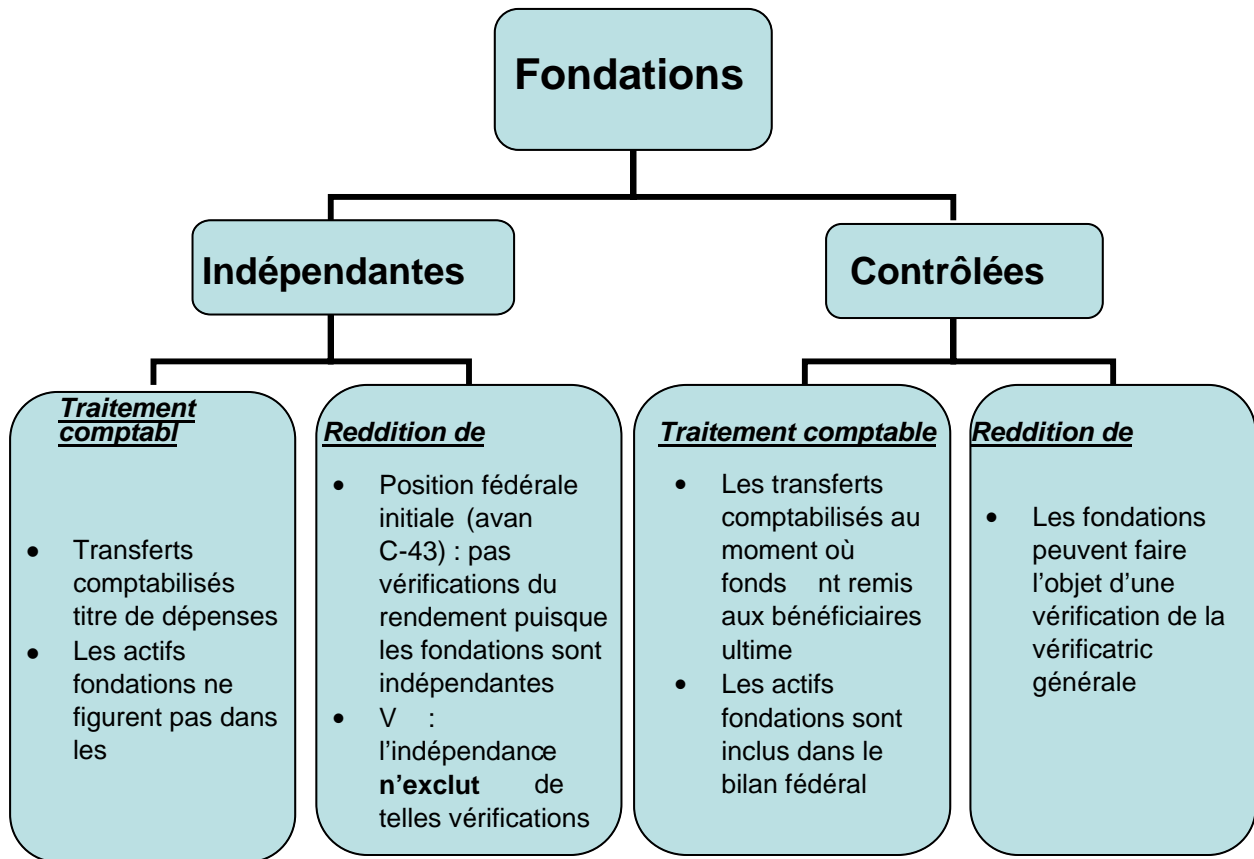
Que le Secrétariat du Conseil du Trésor évalue l'utilité des fondations comme instruments des politiques gouvernementales et qu'il rende compte des résultats de cette étude au Parlement d'ici le 31 mars 2006.

CONCLUSION

Le Comité se réjouit que le gouvernement donne suite à la recommandation, formulée il y a quelque temps déjà, concernant les vérifications du rendement des fondations; toutefois, il demeure préoccupé de l'incertitude ayant trait aux questions de traitement comptable et de l'absence d'un mécanisme de rajustement qui permettrait au gouvernement fédéral d'intervenir auprès des fondations advenant une réorientation majeure de ses politiques. Le Comité rappelle souvent à ses témoins qu'un des principaux rôles du Parlement est de veiller à ce que les institutions gouvernementales rendent des comptes. Le Comité continuera de suivre cette question, d'autant plus que le mécanisme des fondations limite le rôle de surveillance confié au Parlement, tout en maintenant des fonds hors de la portée des représentants élus du pays.

ANNEXE A

LES FONDATIONS : DES ORGANISMES INDÉPENDANTS OU SOUS LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT? UNE REPRÉSENTATION GRAPHIQUE DU DÉBAT



ANNEXE B LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général du Canada Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada John Wiersema, sous-vérificateur général Tom Wileman, directeur principal	13/04/2005	29
Ministère des Finances Peter DeVries, directeur général, Cabinet du sous-ministre		
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada John Morgan, directeur exécutif, Direction de la politique de gestion financière et de comptabilité Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général, Bureau du Contrôleur général		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents ([réunions n° 29 et 39 incluant le présent rapport](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
John Williams, député

OPINION COMPLÉMENTAIRE

Rapport sur le Chapitre 4 du rapport *Le Point* du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) concernant la reddition des comptes des fondations

Le Bloc Québécois est d'accord avec les principales idées et les recommandations du *Rapport sur le Chapitre 4 du rapport Le Point du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG)* du Comité permanent des comptes publics.

Cependant, puisque le comité fait preuve d'inflexibilité devant notre volonté d'inclure dans le rapport une dimension essentielle de la position du Bloc Québécois sur la question des fondations, nous nous voyons dans l'obligation d'émettre une opinion complémentaire. Nous déplorons cet état de fait et réaffirmons que notre souhait, exprimé clairement lors des débats, était de produire un rapport unanime.

Le Bloc Québécois réitère que les fondations devraient être abolies et se retrouver dans le cadre des activités des ministères concernés.

À défaut de quoi, le Bloc Québécois propose de modifier la *Loi sur le vérificateur général* afin de permettre au vérificateur général du Canada d'agir à titre de vérificateur ou covérificateur des sociétés d'État, de certains autres organismes créés par une loi fédérale et de certaines personnes morales sans capital-actions. Ces mesures font d'ailleurs l'objet d'un projet de loi (C-277).

Le Bloc Québécois reste préoccupé par le fait que le gouvernement libéral ait déposé un projet de loi (C-43, partie VII) dont les objectifs et la portée sont sensiblement les mêmes que C-277 plutôt que d'appuyer celui-ci.

Benoît Sauvageau
Député de Repentigny
Bloc Québécois
Vice-président du Comité des comptes publics

PROCÈS-VERBAL

Le lundi 30 mai 2005
(Séance n^o 39)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 34, dans la pièce 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de John Williams, président.

Membres du Comité présents : Dean Allison, Gary Carr, David Christopherson, Brian Fitzpatrick, Sébastien Gagnon, Mark Holland, l'hon. Walt Lastewka, l'hon. Shawn Murphy, Benoît Sauvageau, John Williams et Borys Wrzesnewskyj.

Membres substitués présents : Rob Anders pour Daryl Kramp.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Brian O'Neal, analyste; Marc-André Pigeon, analyste.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

Le président présente le Onzième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure qui se lit comme suit:

Votre Sous-comité s'est réuni le jeudi 19 mai 2005 pour discuter les travaux du Comité et a convenu de faire les recommandations suivantes :

1. Que le calendrier des séances ci-joint soit adopté en tant que calendrier du Comité jusqu'à l'ajournement de l'été;
2. Que, en réponse à la lettre du 14 avril 2005 de Charles-Antoine St-Jean, une lettre soit envoyée à la vérificatrice générale pour obtenir son avis au sujet des changements aux rapports publiés dans les Comptes publics du Canada, et qu'une lettre soit transmise au contrôleur général pour l'informer que le Comité consultera la vérificatrice générale avant de lui fournir une réponse.

Il est convenu, — Que le Onzième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

Conformément à l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité reprend l'étude du chapitre 4, La reddition des comptes des fondations du Rapport de février 2005 du vérificateur général du Canada renvoyé au Comité le 15 février 2005.

Le Comité entreprend l'étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le Comité adopte l'ébauche de rapport comme le rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre dès que possible après l'expiration de la période de révision de quarante-huit (48) heures.

Il est convenu, — Que le greffier du Comité émette, en accord avec le président, un communiqué.

Il est convenu, — Que le Bloc Québécois soit autorisé à présenter à la greffière une opinion complémentaire au rapport du Comité sur le chapitre 4, La reddition des comptes des fondations du Rapport de février 2005 du vérificateur général du Canada, sous réserve que ce rapport :

- 1) ne dépasse pas deux (2) pages;
- 2) soit soumis dans les deux langues officielles;
- 3) soit remis au plus tard quarante-huit (48) heures après l'adoption de la présente motion.

Il est proposé — Que, suivant l'information que M. Bruce Atyeo a présenté au Comité permanent des comptes publics, celui-ci demande à la vérificatrice générale du Canada de procéder à une vérification du Programme de réinstallation intégré (PRI) dans l'ensemble du gouvernement du Canada et de présenter au Parlement un autre rapport contenant ses conclusions à cet égard.

Du consentement unanime, la motion est réservée.

À 16 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Elizabeth B. Kingston