

Vers une plus grande obligation de rendre compte

Le Chapitre 2 de mon Rapport annuel aborde habituellement des questions touchant l'obligation redditionnelle au sein du gouvernement. Cette année, je mets l'accent sur trois nouvelles lois qui élargissent le mandat et le travail du Bureau du vérificateur général (le Bureau). Je traite également dans le présent chapitre d'une question d'accès à l'information qui, à mon avis, devrait être portée à l'attention de l'Assemblée législative. Enfin, je souligne les efforts récemment déployés pour améliorer la mesure des résultats dans le secteur des soins de santé.

La nouvelle *Loi sur le vérificateur général*

Les dernières modifications apportées à la *Loi sur la vérification des comptes publics* remontent à 1978. Le principal changement apporté cette année-là donnait au Bureau le pouvoir de vérifier l'optimisation des ressources des ministères et organismes de la Couronne. Ce mandat ne s'étendait toutefois pas à d'autres entités telles que les hôpitaux, les universités, les collèges, les conseils scolaires et des milliers de petits organismes de gouvernance distincte qui bénéficient de subventions publiques. Depuis plusieurs années, le Bureau emploie le terme « opti-

misation des ressources » pour décrire la responsabilité du vérificateur de faire état des cas où il a constaté que des sommes d'argent avaient été dépensées sans égard adéquat à l'économie et l'efficacité, et d'évaluer les procédures établies par les ministères et organismes de la Couronne pour mesurer l'efficacité de leurs programmes.

En ce qui concerne les organismes bénéficiaires de subventions, les vérifications autorisées par les modifications de 1978 se limitaient à l'examen des livres comptables pour déterminer si les subventions accordées servaient aux fins prévues. Ce genre d'examen peut donner lieu à la formulation d'observations reliées à l'optimisation des ressources, mais la vérification en soi ne peut pas être axée sur cet aspect. Notre expérience des vérifications limitées à l'examen des livres comptables exécutées entre 1984 et 1991 chez d'importants bénéficiaires de subventions dans le secteur HUCE (hôpitaux, universités, collèges et écoles) nous a conduits à la conclusion que la portée de ces vérifications aux termes de la loi était trop restreinte pour qu'elles puissent servir de compte rendu significatif à l'Assemblée législative.

Après avoir dégagé cette conclusion en 1989, le Bureau a réussi, après 15 ans d'efforts, à faire modifier la loi pour que le vérificateur soit autorisé à procéder à des vérifications discrétionnaires de l'optimisation des ressources d'organismes bénéficiaires de subventions publiques. La principale rai-

son de notre persévérance dans la recherche d'un mandat élargi était notre conviction que des vérifications périodiques de l'optimisation des ressources des organismes bénéficiaires de subventions et la communication des résultats de ces vérifications à l'Assemblée législative permettraient aux législateurs d'obliger ces organismes à rendre davantage compte de l'utilisation prudente des fonds publics. Il est à noter que plus de 50 % du total des sommes dépensées par le gouvernement sont transférées aux organismes du secteur parapublic. D'après les prévisions en matière de dépenses 2005-2006 du gouvernement, le secteur HUCE à lui seul recevra quelque 26 milliards de dollars en subventions de fonctionnement et d'immobilisations, ce qui représente près du tiers des dépenses estimatives totales du gouvernement (81 milliards de dollars) pour l'exercice 2005-2006.

Nos efforts ont fini par porter fruit à l'automne 2003, lorsque j'ai appris que le ministre des Finances était disposé à proposer des modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Nous avons eu la possibilité à ce moment-là de formuler des suggestions précises à soumettre à l'examen du ministre. Le 9 décembre 2003, des modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*, par la voie du projet de loi 18, *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes*, ont été déposées en première lecture par le ministre des Finances. Ces modifications ont été adoptées par vote unanime des trois partis représentés à l'Assemblée législative et sont entrées en vigueur après avoir reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Les principaux changements promulgués par cette loi sont les suivants :

- Notre mandat de vérification de l'optimisation des ressources a été étendu aux milliers d'organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions publiques. (Le mandat élargi ne s'applique pas aux subventions octroyées aux municipalités, mais permet tout de même au vérificateur de déterminer si une municipalité a affecté une subvention aux fins prévues.)

Le mandat élargi d'optimisation des ressources est entré en vigueur le 1^{er} avril 2005, pour toute subvention sujette à examen reçue par le bénéficiaire, directement ou indirectement, depuis le 30 novembre 2004, date à laquelle les modifications ont reçu la sanction royale.

- Le vérificateur peut maintenant effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources des sociétés contrôlées par la Couronne, comme les nouvelles sociétés d'électricité.
- Le « vérificateur provincial » est devenu le « vérificateur général ».
- La « *Loi sur la vérification des comptes publics* » est devenue la « *Loi sur le vérificateur général* ».
- Au lieu d'autoriser le vérificateur à demeurer en fonction jusqu'à l'âge de 65 ans, le mandat sera de 10 ans et ne pourra être reconduit.
- La disposition concernant l'expression d'une opinion sur les états financiers de la province a été harmonisée avec les normes de certification professionnelle et exige du vérificateur général qu'il indique si, à son avis, les états financiers sont présentés fidèlement et conformément aux principes comptables généralement reconnus.

Maintenant que la portée de ses vérifications de l'optimisation des ressources a été étendue aux organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions publiques, le Bureau examinera plusieurs de ces organismes à l'automne 2005. En conséquence, le *Rapport annuel 2006* que je soumettrai à l'Assemblée législative inclura les résultats des premières vérifications de l'optimisation des ressources effectuées dans le secteur parapublic.

Une des questions qui me préoccupent quant à l'élargissement de notre mandat concerne la difficulté persistante à recruter et à garder un personnel compétent sur le marché du travail concurrentiel de Toronto. Ce problème est principalement attribuable à notre incapacité à offrir une rémunération concurrentielle au personnel de vérification actuel et éventuel. Bien que la valeur des vérificateurs qualifiés ait beaucoup augmenté, particulièrement au cours des deux dernières années, la *Loi sur le*

vérificateur général nous oblige à offrir une rémunération comparable aux échelles de salaire de postes semblables dans la fonction publique de l'Ontario (FPO). Malheureusement, les échelles salariales de la FPO pour les comptables et les vérificateurs professionnels ne tiennent pas compte de la conjoncture du marché. Nous devons donc continuer de composer avec un taux de roulement élevé et la difficulté de recruter et de garder un personnel professionnel de premier ordre. Comme l'explique plus en détail le Chapitre 6 de ce rapport, nous avons retourné au Trésor plus de 1 million de dollars de notre budget approuvé cette année parce que nous étions constamment en sous-effectif.

Examen de la publicité gouvernementale

Comme je le faisais remarquer dans le Chapitre 2 du *Rapport annuel 2004*, il est parfois difficile de faire la distinction entre la publicité gouvernementale et la publicité à caractère politique. Pour régler le problème, le gouvernement a présenté le projet de loi 25, *Loi sur la publicité gouvernementale*, le 11 décembre 2003. Ce projet de loi a été adopté par l'Assemblée législative le 9 décembre 2004. Tous les articles de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la *Loi*) entreront en vigueur le jour que le lieutenant-gouverneur fixera par proclamation. On s'attend à ce que la *Loi* soit proclamée à l'automne 2005.

La *Loi* confère au vérificateur général la responsabilité d'examiner certains types de publicité et de communications publiques proposés par des bureaux gouvernementaux dans le nombre prescrit de jours précédant leur publication, diffusion, affichage ou distribution. Les annonces publicitaires et les imprimés doivent notamment respecter les normes suivantes :

- L'objectif du document doit être : d'informer le public des politiques ou programmes et services dont il peut se prévaloir; d'informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi; d'encourager ou de décourager un comportement social spécifique dans l'intérêt public; de promouvoir l'Ontario ou une partie de l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, étudier, ou investir, ou qu'il fait bon visiter; de promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.
- Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député de l'Assemblée législative. Cette disposition ne s'applique pas dans le cas d'un document destiné à un public cible primaire situé hors de l'Ontario.
- Par-dessus tout, le document ne doit pas être partisan, c'est-à-dire qu'il ne doit pas viser principalement à promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir.

La *Loi* ne s'applique pas à la publicité et aux imprimés concernant une question urgente de santé ou de sécurité publique, aux avis au public exigés par la loi, aux appels d'offres du gouvernement de l'Ontario et aux annonces d'emploi.

Le Bureau du vérificateur général dispose d'un nombre prescrit de jours pour aviser le bureau gouvernemental des résultats de son examen des annonces proposées. Dans les cas où le vérificateur général estime qu'un document ne satisfait pas aux normes, le bureau gouvernemental émetteur pourra lui soumettre une version revue et corrigée du document aux fins d'un nouvel examen. Tout document qui, de l'avis du vérificateur général, ne satisfait pas aux normes exigées par la *Loi* ne peut être utilisé. La décision du vérificateur général est sans appel.

Le vérificateur général a toute latitude pour mettre en place un système d'examen qui peut comprendre la nomination d'un commissaire à la publicité. Cependant, au lieu de nommer un commissaire à la publicité, j'ai choisi de recruter, par concours public, des conseillers chargés d'appuyer

l'application de la *Loi* et l'examen continu des documents susceptibles d'examen en vertu de la *Loi*.

Deux experts dans ce domaine ont été engagés à la suite du concours :

- Rafe Engle est un avocat torontois spécialisé en droit de la publicité, du marketing, des communications et du divertissement. Il est également conseiller juridique externe des Normes canadiennes de la publicité. Avant d'étudier le droit, M. Engle a travaillé dans l'industrie de la publicité, où il a acquis une vaste connaissance des médias et des communications.
- Jonathan Rose est professeur agrégé en science politique à l'Université Queen's, où il fait autorité dans le domaine de la publicité politique et de la politique canadienne. Il est l'auteur d'un livre sur la publicité gouvernementale au Canada et de nombreux articles et chapitres traitant de l'usage que les partis politiques et les gouvernements font de la publicité.

Le vérificateur général présentera chaque année au président de l'Assemblée législative un rapport sur les infractions à la *Loi* et sur les dépenses liées à la publicité gouvernementale en général et aux annonces publicitaires susceptibles d'examen en vertu de la *Loi*.

Tandis que mon Bureau s'apprête à assumer ses nouvelles responsabilités en examinant les annonces publicitaires et les imprimés proposés par le gouvernement, je tiens à remercier le personnel des Normes canadiennes de la publicité pour son aide et ses conseils.

Loi sur la transparence et la responsabilité financières

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la *Loi*), qui a abrogé et remplacé la *Loi de 1999 sur l'équilibre budgétaire*, a reçu la sanction royale le 16 décembre 2004. La *Loi* exige du Con-

seil exécutif qu'il prévoie un budget équilibré pour chaque exercice sauf si, par suite de circonstances extraordinaires, il détermine que le fait d'afficher un déficit pour un exercice donné n'irait pas à l'encontre d'une politique budgétaire prudente.

La *Loi* stipule que le ministre des Finances doit rendre publics :

- un plan financier pluriannuel dans les documents budgétaires de chaque exercice;
- une revue de mi-exercice du plan financier;
- des révisions périodiques des renseignements sur les revenus et dépenses de l'Ontario pour l'exercice en cours;
- les comptes économiques de l'Ontario, chaque trimestre;
- une évaluation à long terme de la situation financière de l'Ontario, dans les deux ans qui suivent chaque élection provinciale.

La *Loi* exige également du ministère des Finances qu'il rende public un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario. Le vérificateur général doit examiner le rapport préélectoral pour déterminer s'il est raisonnable, puis publier une déclaration énonçant les résultats de son examen.

La date limite de publication du rapport préélectoral est établie par règlement. Nous collaborons avec le ministère des Finances pour faire en sorte que le délai prescrit donne le temps à mon Bureau d'examiner le rapport en bonne et due forme avant la date des prochaines élections générales provinciales.

PROJET DE LOI CONNEXE

Dans le cadre de ses initiatives visant à renforcer la démocratie, le gouvernement a pris des mesures pour fixer la date des futures élections générales. À cet égard, il a déposé le projet de loi 214 en première lecture le 9 juin 2005. Ce projet de loi modifierait entre autres la *Loi électorale* de manière à ce que les élections générales provinciales se tiennent le premier jeudi d'octobre tous les quatre ans, à compter du 4 octobre 2007, à moins que des élec-

tions générales ne soient déclenchées plus tôt par dissolution de l'Assemblée législative.

Limites imposées à l'accès à l'information par la nouvelle loi sur la protection des renseignements personnels en matière de santé

L'article 10 de la *Loi sur le vérificateur général* stipule que le vérificateur général a libre accès à tous les renseignements et registres qui appartiennent aux ministères, aux organismes de la Couronne ou aux bénéficiaires de subventions, ou que ceux-ci utilisent, et qu'il estime nécessaires pour exercer ses fonctions en vertu de la *Loi*. Conformément à l'alinéa 12 (2) a) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses activités, tous les renseignements et explications requis.

À cet égard, j'ai le regret d'informer l'Assemblée législative que, durant notre vérification de l'optimisation des ressources des Services de laboratoires de santé du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (voir le Chapitre 3, Section 3.08), nous n'avons pas eu accès à tous les renseignements dont nous avons besoin pour atteindre notre objectif de vérification, à savoir déterminer si le ministère avait mis en place des processus lui permettant de s'assurer que les laboratoires médicaux se conforment aux lois applicables ainsi qu'aux politiques et procédures établies. La portée de notre vérification était restreinte par la *Loi de 2004 sur la protection des renseignements sur la qualité des soins* (la *Loi*), entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2004, qui interdit la divulgation de certains renseignements. Sauf dans certains cas qui n'incluent pas les vérifications du vérificateur général, la *Loi* interdit la divulgation des renseignements recueillis par un

comité de la qualité des soins désigné ou produits pour un tel comité.

La question a été soulevée durant cette vérification particulière parce que le ministère a passé un contrat avec l'Ontario Medical Association (OMA) pour que celle-ci évalue la qualité et l'exactitude des services de laboratoires du secteur privé et des hôpitaux et, qu'à ce titre, l'OMA est désignée comme comité de la qualité des soins. On nous a donc refusé l'accès aux travaux de l'OMA dont nous avons besoin pour notre vérification et que l'on nous avait toujours accordé dans le passé. Je suis conscient que la loi vise à encourager les professionnels de la santé à partager des renseignements en toute liberté dans un environnement sûr, mais la façon dont cela peut entraver notre capacité à faire notre travail me préoccupe.

Mes inquiétudes à cet égard ont d'abord été communiquées au ministère peu après le dépôt du projet de loi en première lecture à l'Assemblée législative, en décembre 2003. Mon Bureau a exposé les problèmes prévus et proposé une solution dans sa lettre du 15 janvier 2004 au ministère, puis dans sa présentation du 28 janvier 2004 au Comité permanent des affaires gouvernementales. Nous avons également rencontré des fonctionnaires et écrit à des représentants du ministère, y compris le ministre, à plusieurs reprises afin de trouver une solution au conflit, mais tous nos efforts ont été vains. Plus récemment, nous avons rencontré les principaux groupes d'intervenants (représentants du ministère, de l'Ontario Medical Association et de l'Association des hôpitaux de l'Ontario) pour discuter de nos préoccupations concernant le manque d'accès aux renseignements dont nous avons besoin pour remplir notre mandat législatif.

Mon Bureau a proposé une solution selon laquelle nous continuerions d'avoir accès aux mêmes renseignements qu'avant l'entrée en vigueur de la *Loi*, à l'exception de certains renseignements personnels et des délibérations et procès-verbaux des réunions des comités de la qualité des soins. Cette solution respecterait le principe d'un envi-

ronnement confidentiel pour l'échange d'idées tout en permettant à mon personnel d'accéder aux renseignements soumis aux comités de la qualité des soins, ainsi qu'aux décisions et recommandations de ces comités. Cet accès m'apparaît nécessaire, par exemple pour que mon personnel puisse examiner les renseignements sur la qualité des soins fournis aux fins de la prise de décisions et déterminer si les principales recommandations formulées par ces comités ont fait l'objet d'un suivi. Cette approche serait conforme à celle adoptée pour les documents du Conseil des ministres, selon laquelle nous n'avons pas accès à ses délibérations, mais plein accès aux documents qui lui sont soumis ainsi qu'à la version définitive des décisions de ses réunions.

J'ai souligné que la confidentialité des renseignements fournis à mon Bureau était protégée par plusieurs dispositions législatives, dont les articles 21 et 27 de la *Loi sur le vérificateur général*. Cette loi stipule également que nos documents de travail ne doivent pas être déposés devant l'Assemblée législative ni devant ses comités, et que mon Bureau n'est pas assujéti aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. En guise de mesure de protection additionnelle, nous avons, durant la préparation de nos rapports de vérification, remis l'ébauche de rapport à la haute direction de l'entité vérifiée pour lui donner la chance d'en examiner et d'en commenter le contenu et de soulever toute préoccupation. Bref, de nombreuses mesures sont déjà en place pour assurer la confidentialité des renseignements recueillis au cours de nos vérifications.

En résumé, je crois fermement que la *Loi de 2004 sur la protection des renseignements sur la qualité des soins* va directement à l'encontre de la disposition en matière d'accès aux renseignements et aux registres de la *Loi sur le vérificateur général*. La *Loi de 2004 sur la protection des renseignements sur la qualité des soins* prévoit toutefois un recours législatif en cas de conflit avec une autre loi. Une solution possible serait d'adopter un nouveau règlement d'application de la *Loi de 2004 sur la protection des*

renseignements sur la qualité des soins stipulant que, dans certaines circonstances, la *Loi sur le vérificateur général* l'emporte sur la *Loi de 2004 sur la protection des renseignements sur la qualité des soins* et ses règlements, comme suit :

Sauf en ce qui concerne les renseignements personnels, les délibérations des comités de la qualité des soins et les procès-verbaux de leurs réunions, la *Loi sur le vérificateur général* l'emporte sur cette loi et ses règlements en ce qui a trait à tous les renseignements sur la qualité des soins qui sont recueillis ou divulgués par un comité de la qualité des soins ou produits pour un tel comité.

Parce que je suis tenu de signaler tout problème touchant l'accès à l'information et que cette restriction risque d'entraver notre capacité à accomplir notre mandat élargi de vérification de l'optimisation des ressources auprès des établissements de soins de santé du secteur parapublic, j'ai conclu qu'il était nécessaire de porter cette question à l'attention de l'Assemblée législative pour qu'elle l'examine.

Rapport sur le rendement du système de santé de l'Ontario

En septembre 2000, le premier ministre du Canada et ses homologues des provinces se sont engagés à produire et à rendre publics des rapports périodiques sur le rendement de leurs systèmes de santé, chaque province et territoire acceptant de présenter des rapports sur un certain nombre d'indicateurs comparables de l'état de santé de la population, des résultats des traitements et de la qualité des services fournis. Dans le cadre de ce processus, chaque administration devait déterminer un niveau approprié de vérification des indicateurs par un tiers et fournir ainsi au public une assurance de la fiabilité

des résultats publiés. À cet égard, mon Bureau a accédé à la demande du ministre de la Santé et des Soins de longue durée de vérifier les indicateurs de la santé inclus dans le premier rapport de l'Ontario sur le rendement de son système de santé, qui a été publié en septembre 2002.

L'Accord de 2003 des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé, conclu en février 2003, stipulait que chaque gouvernement continuerait de fournir des comptes rendus complets et réguliers à sa population sur les programmes et les services de santé offerts, sur le rendement du système de santé, sur les résultats obtenus et sur l'état de santé de la population, et chargeait les ministres de la Santé de tout le pays de poursuivre le travail entrepris. Le 11 juillet 2004, j'ai de nouveau accepté une mission spéciale en vertu de l'article 17 de l'ancienne *Loi sur la vérification des comptes publics*, à savoir accomplir les procédures spécifiées sur les indicateurs de la santé publiés dans le *Rapport sur le rendement du système de santé de l'Ontario*. Les indicateurs publiés

incluaient entre autres l'espérance de vie, les temps d'attente pour la radiothérapie en cas de cancer du sein et de cancer de la prostate, la satisfaction des patients à l'égard de différents types de services de santé, les niveaux d'activité physique, et la prévalence du tabagisme quotidien chez les jeunes de 12 à 19 ans. Les résultats de nos travaux ont été communiqués au ministre de la Santé et des Soins de longue durée et sont inclus dans le *Rapport sur le rendement du système de santé de l'Ontario* de novembre 2004.

Le *Rapport sur le rendement du système de santé de l'Ontario* est une importante initiative de responsabilisation pour l'Ontario, et le travail effectué par le ministère pour préparer ce rapport m'encourage. Je me réjouis aussi de voir que le ministère s'emploie à perfectionner ses procédures afin d'assurer l'exactitude de ses données, car des données fiables et pertinentes sont essentielles à l'amélioration du processus décisionnel et de la responsabilisation.