

---

## CHAPITRE DEUX

# Vers une plus grande obligation de rendre compte

---

Dans le Chapitre deux de notre Rapport annuel, nous avons l'habitude d'aborder des questions touchant l'obligation redditionnelle au sein du gouvernement. Cette année, le chapitre porte principalement sur le projet de loi que le gouvernement a déposé et qui renforcera, s'il est adopté, la capacité du Bureau de servir l'Assemblée législative. Nous y mettons également en lumière des initiatives récentes du gouvernement qui contribuent à répondre aux recommandations formulées au cours des années précédentes pour améliorer la reddition de comptes au sein du gouvernement et dans le secteur parapublic.

## **MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LOI SUR LA VÉRIFICATION DES COMPTES PUBLICS**

Les dernières modifications apportées à la *Loi sur la vérification des comptes publics* remontent à 1978. La plus importante d'entre elles était l'instauration de la vérification de l'optimisation des ressources qui autorisait ainsi le vérificateur provincial à préparer des rapports sur l'économie et l'efficacité des programmes gouvernementaux et sur les procédures adoptées par les ministères pour mesurer l'efficacité de leurs programmes.

Depuis 1978, nous effectuons de plus en plus de vérifications de l'optimisation des ressources, en grande partie à cause de l'intérêt manifesté par le Comité permanent des comptes publics à ce sujet comme en témoignent ses audiences. À l'heure actuelle, environ les deux tiers de nos ressources de vérification sont affectées à la vérification de l'optimisation des ressources.

Les modifications de 1978 nous ont certes donné le pouvoir de mener des vérifications de l'optimisation des ressources dans les ministères et les organismes de la Couronne, mais sans étendre ce mandat aux organismes qui bénéficient de subventions gouvernementales, tels que les hôpitaux, les universités, les collèges, les conseils scolaires et des milliers de

---

petits organismes. À l'égard de ces organismes, les vérifications autorisées par la loi se résument à l'examen des livres comptables pour déterminer si les subventions accordées servent 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 des collèges communautaires, des universités, des hôpitaux et des conseils scolaires, 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.

Vu que les subventions servant à financer les dépenses des organismes responsables de la prestation des soins de santé, des services sociaux, de l'éducation et de nombreux autres services à la population ontarienne représentent plus de la moitié des dépenses gouvernementales, le Bureau est toujours d'avis que l'octroi au vérificateur législatif du pouvoir de mener des vérifications discrétionnaires de l'optimisation des ressources dans ces organismes renforcerait leur responsabilité devant l'Assemblée législative et les contribuables de la province.

Les modifications que le Bureau propose d'apporter à la *Loi sur la vérification des comptes publics* pour remédier à cette situation ont fait l'objet de discussions initiales avec le Comité permanent des comptes publics dès 1989-1990. Dans un rapport adressé à l'Assemblée législative en 1990, le Comité recommandait de modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics* pour donner au vérificateur provincial le pouvoir discrétionnaire de soumettre à des vérifications de l'optimisation des ressources n'importe quel organisme gouvernemental et tous les bénéficiaires de paiements de transfert. Au fil des années, les anciens vérificateurs provinciaux Doug Archer et Erik Peters ont tous deux fait des présentations au Comité à ce sujet. Chaque fois, le Comité a appuyé sans réserve les modifications proposées. Par ailleurs, trois projets de loi d'intérêt privé ont également été déposés à l'Assemblée législative dans ce sens.

Depuis quelques années, on remarque que les législateurs et la population, dans l'ensemble du Canada, réclament de plus en plus un renforcement des structures de reddition de comptes dans le secteur public. Or, les bureaux de vérificateurs législatifs peuvent jouer un rôle très important dans le renforcement de ces structures au sein du gouvernement. Beaucoup d'autres bureaux de vérificateurs législatifs canadiens ont déjà le pouvoir discrétionnaire, aux termes de la loi, de soumettre les bénéficiaires de subventions à des vérifications de l'optimisation des ressources. En fait, les mandats des vérificateurs généraux de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard les autorisent même à évaluer l'efficacité réelle des programmes et non seulement la pertinence des procédures adoptées pour mesurer leur efficacité.

À l'automne 2003, le ministère des Finances nous a avisés que le ministre des Finances avait décidé de déposer à l'Assemblée législative des modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Nous avons eu la possibilité à ce moment-là de faire part de

nos suggestions sur le projet de loi. Le 9 décembre 2003, le ministre des Finances a déposé en première lecture le projet de loi 18, intitulé Loi concernant le vérificateur provincial. Au moment de la rédaction du présent rapport, il avait atteint l'étape de la deuxième lecture. Nous avons bon espoir qu'il sera soumis à l'examen du Comité permanent des comptes publics cet automne.

Le projet de loi 18 concorde largement avec les principes qui sous-tendent les modifications que nous proposons d'apporter à la *Loi sur la vérification des comptes publics* et avec les recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics au fil des ans. Il contient des dispositions qui, sous réserve de son adoption,

- élargiront le mandat de vérification de l'optimisation des ressources du vérificateur aux organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales, tels que les hôpitaux, les collèges, les universités, les conseils scolaires et tout autre organisme répondant à la définition de bénéficiaire d'une subvention (le mandat élargi ne s'appliquerait cependant pas aux subventions octroyées aux municipalités, mais permettrait tout de même au vérificateur de déterminer si une municipalité a affecté une subvention conditionnelle aux fins prévues);
- changeront le titre de vérificateur provincial pour celui de vérificateur général, et modifieront les autres appellations et titres correspondants;
- permettront au vérificateur d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources des sociétés contrôlées par la Couronne, telles que les nouvelles sociétés Hydro;
- modifieront la durée du mandat du vérificateur : au lieu d'autoriser le vérificateur à demeurer en fonction jusqu'à l'âge de 65 ans, le mandat sera d'une durée de 10 ans et ne pourra être reconduit;
- modifieront la disposition concernant l'expression d'un avis sur les états financiers de la province pour exiger que le vérificateur indique si, à son avis, les états financiers sont présentés fidèlement et conformément aux principes comptables généralement reconnus qui sont appropriés pour les gouvernements, selon l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Exception faite d'un point qui nous préoccupe, nous estimons que le projet de loi 18 contiendra les modifications nécessaires, selon nous, à certains aspects de la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Le point qui n'est pas modifié et qui nous cause depuis des années d'importants problèmes opérationnels concerne l'exigence réglementaire suivant laquelle les salaires de notre personnel doivent être comparables aux échelles de salaire ou aux niveaux de classification en vigueur dans la fonction publique de l'Ontario. Or, contrairement aux employés de la fonction publique, presque tous nos effectifs, à cause du travail spécialisé qu'ils font, sont des comptables professionnels – principalement des comptables agréés – qui sont en forte demande tant dans le secteur privé que dans le secteur parapublic, et dans bien des cas, les niveaux de classification du gouvernement empêchent notre Bureau de verser des salaires concurrentiels. Cette restriction de notre

---

capacité d'offrir à notre personnel des salaires comparables à ceux offerts sur le marché de l'emploi concurrentiel de Toronto contribue depuis des années à maintenir le taux de rotation élevé de nos effectifs professionnels. C'est un problème particulièrement grave vu l'importance que nous accordons à la vérification de l'optimisation des ressources, laquelle exige de posséder des compétences techniques et de gestionnaire que seule une longue expérience permet d'acquérir.

Nous sommes convaincus que le succès de la mise en œuvre du mandat élargi proposé dans le projet de loi 18 dépendra largement de notre capacité de conserver le personnel chevronné qui travaille au Bureau à l'heure actuelle et d'offrir des salaires concurrentiels pour attirer d'autres professionnels d'expérience.

Si l'Assemblée législative adopte le projet de loi 18 dans sa version actuelle, il importe de souligner que les pouvoirs élargis accordés pour soumettre les bénéficiaires d'une subvention à une vérification seront exercés avec beaucoup de discrétion et que ces vérifications, à l'image de toutes nos vérifications, se fonderont sur une évaluation du risque. Il est évident que ces vérifications comprendront des questions touchant l'optimisation des ressources; toutefois, la portée de notre mandat élargi et les objectifs et les approches que nous adopterons feront l'objet de discussions plus approfondies avec le Comité permanent des comptes publics et avec les représentants des organismes qui bénéficient d'une subvention.

Pour conclure, le dépôt du projet de loi 18 nous encourage énormément, car notre quête pour élargir le mandat de vérification de l'optimisation des ressources du vérificateur provincial aux organismes qui reçoivent des subventions gouvernementales a été longue et parfois ardue. Je suis donc heureux de pouvoir dire que cet objectif, qui renforcera notre capacité de servir l'Assemblée législative, semble enfin sur le point d'être atteint.

## PROJET DE LOI SUR LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE

Il est parfois difficile de faire la distinction entre la publicité gouvernementale et la publicité à caractère politique. 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 à caractère politique ou partisans.

En 1999, nous avons donc examiné cette question. Dans notre *Rapport annuel 1999*, nous avons souligné que la directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de communication créative et de publicité ne fournissait aucun critère permettant d'établir une distinction entre la publicité gouvernementale informative et la publicité à caractère politique. En nous fondant sur l'étude des pratiques en vigueur dans d'autres territoires de compétence, nous avons recommandé que le gouvernement, pour améliorer

---

l'obligation redditionnelle à l'égard du public, envisage d'établir des principes, des lignes directrices et des critères qui définiraient clairement la nature et les caractéristiques de la publicité financée par les contribuables.

En novembre 2003, nous avons appris que le gouvernement envisageait d'adopter une loi pour remédier au problème de la publicité à caractère politique et qu'il aimerait que le vérificateur provincial examine les annonces publicitaires avant leur utilisation pour garantir qu'elles ne sont pas de nature partisane.

Nous avons tenu des discussions avec le président du Conseil de gestion du gouvernement et avec le personnel du Secrétariat du Conseil de gestion au sujet du projet de loi. Le 11 décembre 2003, le président du Conseil de gestion du gouvernement a déposé à l'Assemblée législative en première lecture le projet de loi 25 intitulé Loi concernant la publicité gouvernementale. L'objet du projet de loi est d'interdire la publicité gouvernementale à caractère politique.

La publicité gouvernementale doit satisfaire aux normes suivantes proposées dans le projet de loi :

- Elle doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre l'un ou plusieurs des objectifs suivants :
  - informer le public des politiques, des programmes ou des services gouvernementaux existants ou proposés dont il peut se prévaloir;
  - informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi;
  - favoriser ou opposer un comportement social particulier, dans l'intérêt public;
  - 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.
- Elle doit comprendre une mention indiquant qu'elle a été payée par le gouvernement de l'Ontario.
- Elle ne doit pas contenir le nom, la voix ou la représentation d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député (ceci ne s'applique pas aux annonces publicitaires dont le principal auditoire vit en dehors de l'Ontario).
- Elle ne doit pas être partisane.
- Elle ne doit pas avoir comme objectif principal de favoriser une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou entité qui critique le gouvernement.

Les documents couverts par le projet de loi comprendraient la publicité que le gouvernement, moyennant paiement, fait diffuser à la télévision ou à la radio, fait afficher sur un panneau ou fait publier dans la presse écrite, et le matériel imprimé que le gouvernement, moyennant paiement, fait distribuer dans les foyers.

---

Le projet de loi ne s'applique pas à la publicité et au matériel imprimé concernant une question urgente de santé ou de sécurité publiques, aux avis au public exigés par la loi, aux appels d'offres du gouvernement de l'Ontario et aux offres d'emploi.

En ce qui a trait à notre Bureau, le projet de loi propose ce qui suit :

- Le Bureau du vérificateur provincial examine dans le nombre de jours prescrit les types précisés de publicité et de matériel imprimé proposés pour le gouvernement.
- Sous réserve de l'approbation de la Commission de régie interne, le vérificateur provincial peut nommer une personne pour agir à titre de Commissaire à la publicité, qui a les pouvoirs et exerce les fonctions que lui délègue le vérificateur.
- En vertu des exigences du projet de loi, une publicité examinée par le vérificateur provincial, ou par son délégué, tel que le Commissaire à la publicité, et qui est censée promouvoir des intérêts partisans ne peut être utilisée.
- Le vérificateur provincial est tenu de présenter chaque année à l'Assemblée législative un rapport sur les questions qui contreviennent à la Loi concernant la publicité gouvernementale et sur le coût total de la publicité qui est assujettie à la Loi.

Dans son explication des raisons pour lesquelles le gouvernement désire que le Bureau du vérificateur provincial remplisse cette fonction, le président du Conseil de gestion du gouvernement nous a déclaré ce qui suit :

[Traduction]

L'importance que le gouvernement accorde à cette initiative se vérifie dans le choix de votre Bureau, en tant que gardien du bien public, pour garantir l'intégrité de la publicité gouvernementale.

Au moment de la rédaction du présent rapport, le projet de loi 25 en était à l'étape de la deuxième lecture. Si l'Assemblée législative l'adopte, nous prévoyons que la promulgation sera progressive de manière à permettre au Bureau d'établir les processus d'examen nécessaires, notamment la nomination d'un Commissaire à la publicité.

## PROJET DE LOI SUR LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRES

Conformément à ce qui a été annoncé dans le Budget 2004, le ministre des Finances a déposé à l'Assemblée législative en première lecture, le 18 mai 2004 le projet de loi 84 intitulé Loi prévoyant la transparence et la responsabilité financières. Une fois adopté, le projet de loi abrogerait la *Loi de 1999 sur l'équilibre budgétaire* et, d'après le discours du budget du ministre, stipulerait que le ministère des Finances rende public un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario, et que le vérificateur provincial examine le rapport pour déterminer s'il est raisonnable, puis qu'il publie une déclaration énonçant les résultats de son examen.

---

Le projet de loi stipulerait également que le ministre rende publics les renseignements suivants :

- un plan financier pluriannuel, dans les documents budgétaires;
- une revue de mi-exercice du plan financier;
- des révisions périodiques des renseignements sur les recettes 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 les élections provinciales.

Le gouvernement a également pris des mesures pour fixer la date des élections futures, dans le cadre de ses initiatives visant à renforcer la démocratie. À cet égard, le gouvernement a déposé le projet de loi 86, lequel, une fois adopté, modifierait entre autres la *Loi électorale* de façon que les élections provinciales aient lieu à intervalles de quatre ans, le premier jeudi d'octobre, à compter du 7 octobre 2007.

La date limite de publication du rapport préélectoral serait établie par règlement. On prévoirait le temps nécessaire pour permettre au vérificateur provincial d'examiner le rapport avant la date des élections.

## **AUTRES INITIATIVES VISANT À AMÉLIORER LA RESPONSABILITÉ DANS LE SECTEUR PARAPUBLIC**

### ***SECTEUR DE LA SANTÉ***

Dans notre *Rapport annuel 1999*, nous recommandions au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de « mettre en œuvre dès que possible un cadre de responsabilité précisant clairement ce qu'il attendait des hôpitaux ainsi que la responsabilité de ceux-ci devant le ministère ». Dans sa réponse à notre recommandation, le ministère nous avait informés qu'il était en train d'élaborer de concert avec l'Association des hôpitaux de l'Ontario un cadre de responsabilité formel dont c'était justement le but et que le cadre était censé être terminé en 1999. Dans notre suivi de cette recommandation en 2001, nous avons appris qu'un cadre précisant les rôles et les responsabilités du ministère et des hôpitaux avait été élaboré, mais que la définition et la conclusion d'un accord à l'égard des attentes en matière de rendement nécessiterait des démarches supplémentaires au cours des 12 à 18 prochains mois.

Nous n'avons pas effectué d'autres vérifications dans ce domaine depuis ce moment-là, mais nous sommes encouragés par l'adoption du projet de loi 8, la *Loi de 2004 sur*

---

*l'engagement d'assurer l'avenir de l'assurance-santé*, en juin 2004. La *Loi* prévoit la création du Conseil ontarien de la qualité des services de santé et fournit un cadre pour la conclusion d'ententes d'imputabilité avec les fournisseurs de ressources en santé.

En ce qui a trait au Conseil de la qualité des services de santé, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée a déclaré ce qui suit :

[Traduction]

Le conseil fournira aux Ontariens et aux Ontariennes des données qui leur permettront d'évaluer la performance du gouvernement et de lui demander des comptes. Le Conseil ontarien de la qualité des services de santé a pour mission de servir les intérêts généraux et diversifiés des Ontariens et des Ontariennes en mesurant au moyen d'une panoplie d'indicateurs la performance de notre système de santé. Nous aurons enfin l'occasion d'évaluer une fois par année nos résultats pour noter les progrès de notre amélioration continue.

En ce qui concerne les ententes d'imputabilité, le ministre a déclaré ce qui suit :

[Traduction]

Les ententes d'imputabilité prévues dans le projet de loi 8 précisent les attentes de façon à procurer des avantages réciproques aux fournisseurs de services de santé et aux Ontariens et aux Ontariennes qu'ils servent. Ces ententes témoignent de rapports responsables avec nos fournisseurs de soins de santé, rapports qui, pour la première fois, relient le financement aux résultats, récompensent la performance et ont des conséquences bien réelles dans le cas d'une performance médiocre.

Nous sommes convaincus que la *Loi de 2004 sur l'engagement d'assurer l'avenir de l'assurance-santé* est un pas dans la bonne direction pour répondre à notre recommandation de 1999 concernant le renforcement des mesures de reddition de comptes dans le secteur de la santé.

## **SECTEUR DE L'ÉDUCATION**

Même s'il nous a été impossible d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources dans les universités et les collèges d'arts appliqués et de technologie aux termes de la *Loi sur la vérification des comptes publics* actuelle, nous nous sommes déjà demandé si les mécanismes de reddition de comptes entre le ministère de la Formation et des Collèges et Universités et ces établissements étaient suffisants. Nous sommes arrivés à la conclusion que, tant pour les universités que pour les collèges, le ministère ne disposait pas de cadre de responsabilité permettant de garantir que ces établissements satisfaisaient de façon économique aux besoins et aux attentes de la province, bien que certains progrès aient été réalisés depuis nos examens.

Par conséquent, c'est avec intérêt que nous avons remarqué que le Budget de l'Ontario de 2004 annonçait le début d'un examen en profondeur du système d'éducation postsecondaire en Ontario. Le mandat de l'examen est de recommander au gouvernement les moyens de fournir aux Ontariens et Ontariennes un système d'éducation postsecondaire responsable, abordable et de haute qualité. L'un des objectifs clés de l'examen est l'élaboration d'un cadre d'évaluation de la responsabilité et de la performance à l'appui des recommandations sur la conception du système et les modèles de

---

financement. Les recommandations finales de l'examen sont censées être présentées au gouvernement en janvier ou février 2005.

En ce qui a trait au secteur de l'éducation élémentaire et secondaire, le ministre de l'Éducation a annoncé en juillet 2004 des mesures pour garantir que les investissements dans l'éducation de l'enfance en difficulté profitent aux élèves qui en ont besoin. Les mesures annoncées comprennent une proposition visant à créer un bureau de l'efficacité et de l'efficience au sein du ministère de l'Éducation.

Dans notre vérification de 2001 des subventions versées aux conseils scolaires pour l'éducation de l'enfance en difficulté, nous avons conclu que le cadre de responsabilisation relatif à ces subventions évoluait et souligné que le ministère prenait un certain nombre de mesures pour concevoir un système visant à assurer la prestation des services et des subventions relatifs à l'éducation de l'enfance en difficulté. Cependant, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires ne disposaient pas des renseignements et processus nécessaires pour déterminer si les services relatifs à l'éducation de l'enfance en difficulté étaient assurés de façon efficace, efficiente et en conformité avec les exigences. Par conséquent, nous sommes encouragés d'apprendre que le bureau de l'efficacité et de l'efficience collaborera avec les conseils scolaires afin de les aider à adopter des pratiques exemplaires, y compris dans le domaine des services relatifs à l'éducation de l'enfance en difficulté.