



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LE CHAPITRE 5, LA GESTION ET LE CONTRÔLE
FINANCIERS - DÉFENSE NATIONALE DU
RAPPORT DU PRINTEMPS 2009 DE LA
VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Shawn Murphy, député

DÉCEMBRE 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**LE CHAPITRE 5, LA GESTION ET LE CONTRÔLE
FINANCIERS - DÉFENSE NATIONALE DU
RAPPORT DU PRINTEMPS 2009 DE LA
VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Shawn Murphy, député

DÉCEMBRE 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Shawn Murphy

VICE-PRÉSIDENTS

David Christopherson

Daryl Kramp

MEMBRES

Bonnie Crombie

Andrew Saxton

Meili Faille

Bev Shipley

Derek Lee

John Weston

Pascal-Pierre Paillé

Terence Young

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Joann Garbig

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Andrew Kitching

Alex Smith

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

VINGTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié Le chapitre 5, La gestion et le contrôle financiers - Défense nationale du Rapport du printemps 2009 de la vérificatrice générale du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

INTRODUCTION

Une saine gestion financière est indispensable à l'administration efficace d'une grande organisation. La gestion financière permet aux gestionnaires d'évaluer ce qu'il en coûte pour atteindre les objectifs fixés et sert à gérer les risques. Les gestionnaires ont besoin de systèmes d'information et de contrôle financiers pertinents pour prendre des décisions éclairées en matière de planification, de prestation, de contrôle et d'évaluation des programmes et des activités.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* établit le cadre de la gestion financière au sein du gouvernement du Canada. En vertu de cette loi, le Conseil du Trésor du Canada formule les politiques financières et de gestion, participe à l'affectation des ressources financières et surveille la gestion des ressources dans les ministères.

Le ministère de la Défense nationale (le Ministère) est l'un des plus importants du gouvernement sur le plan des dépenses, des effectifs et des biens. Durant l'exercice 2007-2008, il a géré un budget de près de 19 milliards de dollars et plus de 33 milliards de dollars de matériel, de stocks et de biens immobiliers. Ces ressources doivent être bien administrées pour que le Ministère puisse atteindre les objectifs qui lui sont fixés par la politique de défense du gouvernement. Il a besoin d'un solide cadre financier pour planifier, gérer et contrôler ses ressources financières et rendre compte de leur emploi.

Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a mené une vérification pour déterminer si les méthodes de gestion financière du Ministère appuient la gestion des ressources, la planification stratégique, la prise de décision et la gestion des risques financiers¹. Le BVG a aussi examiné les principaux processus administratifs et de gestion financière utilisés par la haute direction du Ministère pour contrôler les ressources financières et les autres ressources. L'essentiel de la vérification a été terminé le 28 novembre 2008.

¹ Vérificatrice générale du Canada, Rapport du printemps 2009, chapitre 5, *La gestion et le contrôle financiers — Défense nationale*.

Le Comité permanent des comptes publics étant conscient de l'importance de la gestion et du contrôle financiers au ministère de la Défense nationale, il a tenu une audience sur cette vérification le 28 septembre 2009² durant laquelle il a entendu, du Bureau du vérificateur général, la vérificatrice générale, Sheila Fraser, le vérificateur général adjoint, Jerome Berthelette, et la directrice générale, Dale MacMillan. Il a aussi reçu, du ministère de la Défense nationale, le sous-ministre, Robert Fonberg, le sous-ministre délégué, William F. Pentney, le sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère), Kevin Lindsey, et le vice-chef d'état-major de la Défense, le vice-amiral Denis Rouleau.

BILAN

La gestion financière figure parmi les priorités du Ministère depuis de nombreuses années, et le BVG a signalé dans des vérifications antérieures que la gestion et les contrôles financiers au Ministère laissaient à désirer : la planification centrale ne permet pas de bien guider l'affectation des ressources, les décideurs n'ont pas toujours l'information dont ils ont besoin et le Ministère n'a pas suffisamment de données sur les résultats et le rendement.

La vérification de 2009 a permis de constater que le ministère de la Défense nationale possède certains éléments d'un bon système de contrôle financier. Par exemple, le Ministère respecte les exigences législatives et gouvernementales en matière de production de rapports financiers et ses dépenses annuelles ne dépassent pas les crédits autorisés.

En revanche, les vérificateurs ont constaté que le Ministère n'avait pas de plan ministériel global, que la haute direction n'avait pas les renseignements à jour et exacts dont elle a besoin pour prendre des décisions, que la gestion intégrée du risque n'est pas appliquée uniformément dans les activités de gestion des finances et des

² Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 40^e législature, 2^e session, réunion n^o 30.

ressources, que les comités de gestion chargés de surveiller les activités et de fournir des conseils sur les plans stratégique et opérationnel ne mettent pas suffisamment l'accent sur la gestion financière et que les responsabilités et obligations redditionnelles du dirigeant principal des finances n'ont pas encore été définies.

Dans sa déclaration liminaire, le sous-ministre de la Défense nationale, Robert Fonberg, a dit au Comité que, dans sa réponse à la vérification, le Ministère avait les quatre grands objectifs suivants :

Premièrement, renforcer notre structure de gouvernance et améliorer notre capacité d'assurer une bonne gestion financière sur une base continue. Deuxièmement, établir un processus simplifié nous permettant de déterminer clairement les priorités du ministère. Troisièmement, faire en sorte qu'on adopte des méthodes de planification plus rigoureuses dans l'ensemble du ministère de la Défense nationale. Quatrièmement, mieux intégrer la gestion des risques et du rendement dans la gouvernance et la planification de la défense. Nous avons déjà entrepris de mettre en œuvre certaines mesures qui nous aideront à atteindre ces objectifs³.

Le sous-ministre a aussi institué un nouveau comité des finances de la Défense chargé des décisions en matière d'affectation des ressources et de l'examen de l'information financière stratégique, ainsi qu'un nouveau comité de direction stratégique de la Défense chargé d'établir l'orientation stratégique du Ministère et de voir à ce qu'elle soit conforme aux priorités du gouvernement. Le sous-ministre adjoint chargé des finances et des services du Ministère a été nommé dirigeant principal des finances.

La vérificatrice générale a dit au Comité qu'elle était satisfaite de la réponse du Ministère à la vérification et a commenté le plan d'action du Ministère en ces termes : « Nous croyons que ce plan constitue une stratégie raisonnable pour régler les problèmes soulevés et nous sommes heureux de constater que le plan prévoit des échéances pour les principaux objectifs établis⁴. » Elle a aussi indiqué que le Comité des finances de la Défense est sans doute unique en son genre dans l'administration fédérale.

³ Réunion n° 30, 15:35.

⁴ *Ibid.*, 15:35.

Le Comité constate avec satisfaction que le ministère de la Défense nationale s'est donné un plan d'action détaillé comportant des attentes, étapes, échéances et points de contact clairement énoncés. Il trouve cependant qu'il a fallu longtemps au Ministère pour mettre en place les éléments d'un cadre financier complet à l'appui de la gestion financière des ressources, de la planification centrale et de la prise de décision. Le plan d'action est un bon point de départ, mais son efficacité dépend de sa mise en œuvre intégrale. Le sous-ministre a admis que la mise en œuvre du plan d'action exigera de la persévérance, de la détermination et du temps. Soucieux de voir à ce que le ministère de la Défense nationale continue de faire des progrès dans l'établissement d'un solide cadre financier, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le ministère de la Défense nationale remette au Comité des comptes publics au plus tard le 31 décembre 2010 un rapport d'avancement sur la mise en œuvre des recommandations formulées au chapitre 5 du Rapport du printemps 2009 de la vérificatrice générale.

REPORTS DE FONDS

Chaque année, le Parlement accorde des autorisations de dépenses aux ministères fédéraux, lesquels ne doivent pas dépenser, pour un exercice donné, plus que les montants autorisés. S'ils dépensent moins, les fonds excédentaires sont considérés comme périmés. Cependant, pour éviter que les ministères se précipitent pour dépenser le solde du crédit qui leur a été accordé avant la fin de l'année financière, le gouvernement autorise la plupart des ministères à reporter sur l'exercice suivant jusqu'à 5 p. 100 de leur budget de fonctionnement. Cela se fait par la voie du processus du Budget supplémentaire des dépenses, au moyen d'un crédit central du Conseil du Trésor.

Contrairement à d'autres ministères, le ministère de la Défense nationale ne peut reporter que 200 millions de dollars d'un exercice sur l'autre – ce qui représente environ 1 p. 100 de son budget de fonctionnement –, sans doute en raison de son budget élevé, lequel atteignait près de 19 milliards de dollars en 2007-2008. En effet, si le Ministère était autorisé à reporter 5 p. 100 de son budget, il pourrait théoriquement reporter 1 milliard de dollars sur l'exercice suivant : les dépenses globales de l'État cette année-là pourraient donc inopinément augmenter d'autant, ce qui compliquerait la vie du ministère des Finances, chargé de gérer le cadre budgétaire du gouvernement fédéral.

Dans sa vérification, le BVG s'est intéressé non pas tant à la nature du plafond afférent au report des excédents budgétaires, qu'à l'aptitude du Ministère à gérer son budget avec cette contrainte. En effet, le Ministère pouvant reporter au plus 200 millions de dollars de fonds excédentaires, il a besoin de contrôles financiers plus étroits que la plupart des autres ministères. La vérification a permis de constater que, pour l'exercice 2007-2008, le Ministère avait enregistré un excédent de 500 millions de dollars, en sus d'une somme de plus de 700 millions de dollars reportée sur les exercices futurs, ce qui a entraîné la péremption de 300 millions de dollars de crédits en 2007-2008⁵. Le BVG estime que cette situation est imputable au fait que la haute direction n'a pas eu des informations fiables à jour en temps opportun et qu'elle a appris l'existence de cet important excédent trop tard dans l'exercice pour en faire un usage efficace. Le BVG a constaté aussi que le Ministère comptait un grand nombre de systèmes indépendants conçus pour appuyer les besoins opérationnels et non la gestion financière.

Le sous-ministre a indiqué au Comité combien il était difficile de voir non seulement à ce que le Ministère ne dépasse pas les crédits qui lui sont alloués, mais aussi à ce qu'il utilise pleinement les fonds disponibles. Il a déclaré :

Nous travaillons donc aussi efficacement que possible pour réussir, sur le plan financier, à faire atterrir une organisation de très grande taille sur une très petite surface. Avec une limite de 200 millions de dollars, soit 1 % d'un budget de 20 milliards de dollars, c'est assez difficile. Nous ne pouvons pas faire autrement, alors nous ne serons jamais en mesure de

⁵ Chapitre 5, paragraphe 5.37.

reporter nos crédits. Nous gérons notre crédit parlementaire avec prudence. Si nous devons aller dans une direction ou dans l'autre, il est clair que nous allons finir l'exercice avec des fonds inutilisés plutôt que de dépasser le montant de notre crédit⁶.

Le Ministère consomme beaucoup de temps et de ressources à la seule fin de maintenir ses dépenses à au plus 1 p. 100 en deçà de ses crédits annuels. Le sous-ministre a dit que cela n'était pas la meilleure façon de planifier, et que si le Ministère jouissait d'une plus grande souplesse, il pourrait sans doute allouer des ressources à d'autres priorités. Il a dit au Comité qu'il avait été décidé de ne pas chercher à dépenser les fonds excédentaires à la fin de 2007-2008 parce que cela n'aurait pas été responsable de dépenser ainsi l'argent des contribuables.

Le Comité comprend que le ministère des Finances a besoin d'avoir une idée fiable des dépenses de l'État, mais il est d'avis par ailleurs que, en raison de l'augmentation récente du budget annuel du ministère de la Défense nationale, le plafond de 200 millions de dollars du report de crédits complique indûment la gestion financière au Ministère. Selon lui, le plafond du report autorisé devrait être fixé à un niveau qui confère à la haute direction une souplesse suffisante pour gérer les ressources financières sans avoir à se demander comment « faire atterrir une organisation de très grande taille sur une très petite surface ». Il reste cependant important que la haute direction dispose d'une information financière suffisante pour prendre des décisions avisées, mais le Ministère a prévu dans son plan d'action plusieurs changements en ce sens. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le Conseil du Trésor, en consultation avec le ministère des Finances, envisage de relever le plafond des crédits que le ministère de la Défense nationale peut reporter d'un exercice financier sur l'autre.

⁶ Réunion n° 30, 15:45.

CONCLUSION

Le ministère de la Défense nationale constituant l'une des plus grandes organisations du gouvernement fédéral, il doit veiller particulièrement à gérer les fonds publics de manière prudente et économique. Le Bureau du vérificateur général a constaté que le Ministère possédait certains éléments d'un bon système de contrôle financier, mais qu'il n'avait pas de plan global, que la haute direction ne disposait pas en temps opportun d'une information financière pertinente, et que la gestion intégrée du risque n'était pas encore pleinement mise en œuvre. Le problème ne date pas d'hier, et le Comité espère que les mesures que le Ministère a prévues dans son plan d'action permettront de remédier aux lacunes des systèmes de gestion financière et de contrôle des finances. Le Comité estime par ailleurs qu'il serait opportun d'accorder au Ministère une plus grande souplesse au niveau du report des crédits inutilisés, car le plafond actuel des reports force la haute direction à passer trop de temps à gérer le budget du Ministère en respectant une marge de 1 p. 100.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général du Canada Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada Dale MacMillan, directrice principale	2009/09/28	30
Ministère de la Défense nationale Robert Fonberg, sous-ministre Kevin Lindsey, sous-ministre adjoint, Finances et services du Ministère William F. Pentney, sous-ministre adjoint Vam D. Rouleau, vice-chef d'état-major de la Défense		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances nos 30 et 40](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Shawn Murphy, député