RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

A LA CHAMBRE DES COMMUNES

POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 1978

INTRODUCTION

La Loi sur le vérificateur général, 1976-77, c. 34, qui est entrée en vigueur le 1er août 1977, expose les principales fonctions et attributions du Vérificateur général du Canada. Les articles 76, 77 et 78 de la Loi sur l'administration financière, S.R., c. F-10, exposent ses attributions a l'égard des sociétés de la Couronne dont il a été nommé vérificateur. La Loi sur le vérificateur général figure à l'annexe A de ce Rapport et les articles pertinents de la Loi sur l'administration financière figurent à l'annexe B.

Conformément à l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai l'honneur de remettre par la présente mon Rapport pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Ma vérification a comporté des revues générales des méthodes de comptabilité et des sondages de registres comptables et de pièces justificatives jugés nécessaires dans les circonstances. Mon personnel a obtenu tous les renseignements et toutes les explications nécessaires. Je tiens, en mon nom et en celui de mes collaborateurs au Bureau de la vérification, à remercier de leur concours les fonctionnaires des ministères ainsi que les représentants des sociétés de la Couronne et des organismes.

Comme l'exige l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai vérifié les états financiers du Canada que le Receveur général du Canada a établis pour l'année financière terminée le 31 mars 1978 en conformité avec les dispositions de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et qui figurent au volume I des Comptes publics du Canada. Ces états, ainsi que mon opinion à leur égard, figurent à l'annexe C de ce Rapport.

Les membres de mon personnel, en collaboration avec les fonctionnaires concernés du gouvernement, ont revu les constatations, les observations et les recommandations présentées dans ce Rapport et j'ai discuté des questions importantes touchant l'ensemble du gouvernement avec le président du Conseil du Trésor, le Contrôleur général et le secrétaire du Conseil du Trésor. On trouvera dans les pages qui suivent le texte intégral d'une lettre datée du 13 octobre 1978 que m'a fait parvenir le président du Conseil du Trésor, l'honorable Robert Andras, C.P., député, dans laquelle il formule une réponse officielle en ce qui a trait aux questions importantes touchant l'ensemble du gouvernement. Nous avons reproduit, à la suite de la lettre de M. Andras, la réponse que je lui ai fait parvenir en date du 17 octobre 1978.

le 13 octobre 1978

Monsieur J.J. Macdonell
Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Monsieur le Vérificateur général,

Aux fins de la publication du Rapport de 1978 au Parlement, j'aimerais résumer ma réponse officielle aux constatations que vous avez communiquées à mes fonctionnaires supérieurs et à moi-même au sujet des conclusions et des observations de votre vérification qui seront rendues publiques sous peu.

Nos entretiens ont porté principalement sur les conclusions auxquelles vous êtes arrivé à la suite du "Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité" (TRACE) effectué par votre Bureau, au cours des deux dernières années, dans les ministères et organismes de la Fonction publique fédérale. Il y a eu également des entretiens au sujet de votre avis sur la qualité et l'étendue futures des attributions de la vérification interne dans les ministères et organismes.

En raison de l'importance de vos constatations faites au Parlement, je profite de l'occasion pour souligner quelques mesures importantes déjà prises conjointement par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par le nouveau Bureau du Contrôleur général, à la suite des conclusions auxquelles vous êtes arrivé.

Avec l'appui et l'approbation des ministres du Conseil du Trésor, le Contrôleur général, en étroite collaboration avec les dirigeants des ministères et organismes les plus importants, a entrepris un examen exhaustif de leurs activités dans le domaine de l'administration et du contrôle financiers. Les vingt ministères choisis pour l'examen initial dépensent 70% du budget actuel. La deuxième étape de l'examen portera sur les autres organisations qui forment l'entité comptable du gouvernement du Canada.

La portée de cette étude a été étendue afin d'inclure les activités opérationnelles de planification et de contrôle qui, vous en convenez avec moi, sont essentielles à un bon contrôle financier. A ce propos, l'étendue et la qualité des activités dans les domaines de la mesure de la performance et de l'évaluation des programmes menées par les ministères et organismes à la suite des directives et des lignes directrices émises par le Conseil du Trésor en 1976 et en 1977, feront l'objet d'un examen attentif.

Ottawa, Ontario
K1A 0R5

Ces examens ont pour but d'établir une entente avec chacun des ministères au sujet des mesures particulières qu'il y a lieu de prendre pour améliorer la gamme des pratiques d'administration financière et de planification et contrôle opérationnels, lorsque de

telles améliorations sont nécessaires. Les ententes sur les mesures à prendre se traduiront par des plans et des calendriers pertinents à l'exécution du travail.

Pour ce qui est des pratiques et procédures utilisées pour mesurer l'efficience et l'efficacité, qui ont fait le principal objet de l'étude TRACE effectuée par votre Bureau, les examens amèneront l'établissement, dans chacun des ministères, de plans qui assureront une compréhension détaillée de l'application définitive de ces procédures à la totalité des opérations et des programmes du gouvernement, pour autant que la chose est pertinente et raisonnable. Les priorités à cet égard seront fixées en fonction des quatre critères suivants:

1)l'importance sur le plan des priorités du ministre ou du ministère;

2)la facilité relative avec laquelle ces évaluations peuvent être menées: les programmes les plus faciles seront évalués en premier;

3)l'étendue du programme: les programmes les plus importants feront l'objet d'études en premier;

4)le coût prévu de l'évaluation, compte tenu de l'importance du programme.

Une fois terminés, ces plans et calendriers seront mis à votre disposition et à celle du Parlement à titre de preuve qu on a pris les mesures voulues pour résoudre le genre de problèmes d'évaluations d'économie, d'efficience et d'efficacité qui seront signalés dans votre rapport. Conformément au mandat et à la responsabilité du Contrôleur général en ce qui concerne l'amélioration et le maintien des politiques et des directives actuelles du Conseil du Trésor dans ce domaine complexe, son Bureau utilisera aussi ces plans et ces calendriers pour contrôler les améliorations apportées, avec le temps, par les ministères et les organismes.

Ces révisions permettront aussi au Conseil du Trésor d'autoriser les plans établis dans chaque ministère en vue de perfectionner leurs capacités en matière de vérification interne. La planification sera entreprise au cours de l'année 1979-80. Ces plans ne se limiteront pas au perfectionnement de la vérification financière interne; ils porteront aussi sur la vérification interne d'autres fonctions administratives tout aussi importantes, par exemple la vérification d'ordre "opérationnel" ou "gestionnel" et, naturellement, la vérification de l'observation, par les ministères, des politiques et des lignes directrices du Conseil du Trésor. La vérification interne globale sera évaluée du point de vue de sa portée, de la compétence, de la disponibilité et du comportement professionnel du personnel, de l'impartialité de la fonction de vérification, ainsi que des priorités établies par les ministères en ce qui concerne les programmes de travail de vérification interne. Ces plans seront mis à la disposition de votre Bureau, étant donné qu'ils pourront vous aider à la planification future de vos vérifications et à l'établissement de leurs calendriers. Quant à la planification des acquisitions

d'immobilisations, qui constitue un autre aspect de l'Etude des procédés relatifs au coût-efficacité, le Conseil du Trésor a publié, en juillet 1978, une nouvelle politique et de nouvelles lignes directrices sur la gestion des grands projets de la Couronne. L'essentiel de cet important document sera repris dans une prochaine circulaire du Conseil du Trésor qui traitera de l'autorisation des projets d'immobilisations. J'ai ordonné aussi au Secrétariat du Conseil du Trésor de préparer des lignes directrices sur la sélection et la rémunération de chefs de projets qualifiés affectés aux grands projets de la Couronne, lignes directrices qui feront l'objet d'un examen approfondi de la part du Conseil du Trésor.

J'ai pris connaissance de vos commentaires sur la création dans chaque ministère, d'un poste de contrôleur. Comme vous le savez, j'ai déjà appuyé cette idée. Il s'agit maintenant d'évoluer vers cette forme de gestion et de la perfectionner de manière qu'elle réponde aux besoins de chaque ministère et organisme.

Vos entretiens ont porté sur une foule d'autres sujets qui feront l'objet de commentaires dans votre prochain rapport. J'aimerais aborder brièvement l'importante question, qui se répercute à l'échelle du gouvernement, de la future présentation du Budget des dépenses ainsi que vos commentaires relatifs à l'opportunité de facturer les ministères pour les locaux qu'ils occupent.

En ce qui concerne la future présentation du Budget des dépenses, nous avons examiné l'étude majeure effectuée par le Secrétariat du Conseil du Trésor à ce sujet. Premièrement, cette étude vise à améliorer la communication, au Parlement, des projets de dépenses des ministères et à fournir les autorisations parlementaires nécessaires à l'exécution de ces projets. Deuxièmement, elle a pour objectif de renforcer le lien entre le Budget des dépenses et les plans opérationnels des gestionnaires des programmes. Il va sans dire que la réalisation de ces deux objectifs constitue une tâche complexe. C'est pour cette raison que le groupe d'étude a été chargé de faire un examen exhaustif de la question en tenant compte des opinions et avis de tous les principaux usagers du Budget des dépenses. Le travail entrepris par votre Bureau et les réactions des parlementaires aux options que vous leur offrirez, seront donc d'un précieux secours pour le groupe d'étude et pour le gouvernement lorsqu' il s'agira de formuler les propositions qu'il compte présenter au Parlement à propos de cette importante question.

En 1974 et 1975 la question des frais de location des locaux avait fait l'objet d'une étude en profondeur par les membres de l'Exécutif et à ce moment, il avait été décidé de rejeter l'adoption d'un système interne de facturation pour les locaux occupés par les ministères et organismes. On estimait, au contraire, qu'une ventilation plus détaillée des coûts des locaux, dans le Budget des dépenses et dans les comptes du ministère des Travaux publics et des ministères usagers, favoriserait un meilleur contrôle et une responsabilité accrue à l'égard des locaux. Toutefois, vos commentaires actuels, joints à ceux du Comité permanent des finances nationales, m'ont amené à demander un examen du principe de cette

décision. Vous conviendrez avec moi, j'ose l'espérer, que les plans que je viens de décrire sommairement, constituent la meilleure façon d'apporter des améliorations aux pratiques de contrôle financier et autres contrôles opérationnels connexes de la Fonction publique fédérale, objectif qui, je vous assure, est appuyé tant par les membres de l'Exécutif que par les ministères et organismes d'exécution qui sont à son service.

Veuillez agréer, Monsieur le Vérificateur général, l'assurance de ma haute considération.

Robert Andras.

240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

le 17 octobre 1978

L'honorable Robert Andras, C.P., député
Président du Conseil du Trésor
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 13 octobre. J'ai constaté avec plaisir qu'il s'agissait là d'une réponse objective aux observations et aux recommandations touchant l'ensemble du gouvernement que je porterai, cette année, à l'attention du Parlement dans mon Rapport annuel.

Comme vous et vos collaborateurs le savez, l'idée principale sous-tendant la plupart des observations et des recommandations présentées dans mon Rapport de 1978, en ce qui concerne l'ensemble du gouvernement et les ministères, est de faire en sorte que l'on accorde une plus grande importance à l'utilisation et la gestion économiques, efficaces et rentables des deniers publics et des ressources gouvernementales et que soit accrue l'imputabilité à ce titre. Dans votre lettre, vous faites allusion surtout à notre Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité, mieux connu sous le sigle: T.R.A.C.E. Dans le cadre de cette étude portant sur l'ensemble du gouvernement, étude qui a suscité beaucoup d'intérêt chez de nombreux gestionnaires, mon Bureau a mis sur pied un système de vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l' argent dépensé (V.R.C.) par le gouvernement, vérification qui sera effectuée pour le compte du parlement comme l'exige la nouvelle Loi sur le vérificateur général promulguée l'année dernière. Au fur et à mesure que les résultats des premières études du T.R.A.C.E. venaient étayer les constatations de nos programmes réguliers de vérification et de nos autres études portant sur l'ensemble du gouvernement effectuées au cours des dernières années, je devenais de plus en plus inquiet - et troublé - en constatant l'absence quasi générale du souci de l'économie et du rendement et l'attention insuffisante que l'on

accordait à l'évaluation systématique et bien appuyée de l'efficacité des programmes.

Il était évident que le soutien fonctionnel et technique accordé, dans plusieurs ministères, aux sous-chefs et aux gestionnaires était insuffisant et ne leur permettait pas de s'acquitter de manière satisfaisante de leurs responsabilités en ce qui a trait à la gestion des ressources. Il était également manifeste que la plupart des sous-chefs n'étaient pas conscients de la gravité de la situation et que, pour eux, la gestion efficace des ressources n'était pas, parmi leurs lourdes responsabilités, celle qui devait être prioritaire. Les programmes dont parle votre lettre visent directement ces questions fondamentales. Ils devraient, éventuellement, permettre de corriger cette situation si l'on réunit les conditions suivantes: mise en application ferme, octroi des ressources appropriées, appui soutenu et évident de la part du gouvernement et collaboration entière et sans équivoque des hauts fonctionnaires et des gestionnaires de tous les niveaux.

J'ai bon espoir que, dans une large mesure, seront satisfaites toutes ces conditions, si je me fie à l'intérêt et à l'attitude positive dont on a fait preuve au cours des réunions que j'ai eues en mai 1978 avec des groupes de sous-chefs, réunions qui avaient pour but d'informer directement ces derniers des résultats de nos vérifications fondées sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé et de ceux des autres études spéciales effectuées au cours de l'année, y compris notre analyse des moyens de vérification, d'évaluation et d'examen internes. Les discussions ont surtout porté sur les recommandations les plus importantes et sur les mesures que les sous-chefs pouvaient prendre, dans un délai relativement court, pour corriger les lacunes que nos études avaient révélées. De toute évidence, nos constatations préoccupaient ces hauts fonctionnaires, notamment en cette période de difficultés économiques où l'on envisageait d'importantes coupures des dépenses gouvernementales. Leur intérêt et leur attitude positive ne pouvaient être contestés puisque, dans un certain nombre de cas, ils avaient déjà pris des mesures concrètes pour améliorer la gestion des ressources.

Dans mon Rapport de 1975, j'ai fortement mis en doute la qualité de la vérification financière interne utilisée au sein des services gouvernementaux. Comme la plupart des ministères ont peu fait pour améliorer la situation, nous avons effectué cette année une étude de la vérification interne dans l'ensemble du gouvernement - en ce qui avait trait tant au domaine financier qu'à celui de l'exploitation - afin de vérifier si l'on recevait une juste valeur en contrepartie de l'argent dépensé. Les premiers résultats nous ont permis de constater que divers organismes effectuaient une multitude de vérifications et d'évaluations à des fins diverses, que la coordination faisait largement défaut et que dans plusieurs cas ces mesures étaient inefficaces. Plusieurs gestionnaires ministériels ont exprimé l'avis que ces vérifications apportaient peu ou point d'avantages apparents et se sont plaints d'avoir à consacrer une bonne partie de leur temps à répondre aux demandes de renseignements d'un nombre incalculable de vérificateurs. De toute évidence, les activités de vérification,

d'évaluation et d'examen au sein du gouvernement ne peuvent être économiquement rentables ou utiles à la gestion qu'à la condition d'en assurer l' intégration, la coordination et l'amélioration nécessaires.

J'ai communiqué aux sous-chefs ces constatations (décrites dans mon Rapport au chapitre 12, "Vérification interne intégrée au sein du gouvernement méthode recommandée") lors de nos réunions du mois de mai et j'ai souligné le fait que cette réforme majeure, que je proposais pour améliorer la gestion des ressources, pouvait être réalisée dans le cadre des pouvoirs et, en grande partie, des ressources dont ils disposaient déjà. Les résultats à ce jour ont été encourageants. Par exemple, certains ministères ont mis sur pied un comité de vérification présidé par le sous-chef, ont regroupé les activités de vérification, d'évaluation et d'examen internes et en ont confié la direction à un haut fonctionnaire relevant directement du sous-chef. Comme vous le savez, le Secrétaire du Conseil du Trésor et le Contrôleur général ont pris des mesures semblables destinées à permettre l'intégration et la coordination des activités de vérification et d'évaluation exercées par le Conseil du Trésor.

Je me suis attardé à décrire la situation susmentionnée parce que nos recommandations visant la vérification, l'évaluation et l'examen internes peuvent être mises en pratique assez rapidement et, dans bon nombre de cas, sans qu'il soit nécessaire d'exiger beaucoup de ressources supplémentaires. L'annonce de votre appui aux efforts que font les ministères pour accroître l'efficacité de la gestion des ressources et l'approbation, par le Conseil du Trésor, de plans visant à assurer la réalisation de cet objectif, viendront stimuler la réalisation du programme de réforme globale auquel votre lettre fait allusion.

Un autre aspect de la réforme globale est déjà en voie de réalisation, c'est-à-dire la nomination de contrôleurs de ministères dûment qualifiés, projet à l'égard duquel vous avez déjà indiqué votre appui à la Chambre des communes, le 9 décembre 1976. Comme vous l'indiquez dans votre lettre, il nous faut maintenant nous orienter en fonction de cette structure d'organisation et la bâtir de manière à ce qu'elle puisse satisfaire les besoins de chaque ministère et de chaque organisme. L'acceptation de cette fonction et la nomination à ces postes de personnes éminemment compétentes et expérimentées constituent un élément essentiel d'une évolution continue vers la réalisation d'un système meilleur et plus efficace de gestion et de contrôle financiers, réalisation à laquelle vous et vos collaborateurs travaillez constamment.

D'autres aspects plus complexes du programme de réforme exigeront, de toute évidence, beaucoup plus de temps pour leur réalisation. J'inclus parmi ceux-là la vaste étude des activités d'administration et de contrôle financiers des ministères et des organismes mise sur pied par le Contrôleur général, la production de données financières plus significatives à l'intention du Parlement, le lien plus étroit à établir entre le Budget des dépenses et les plans d'exploitation des gestionnaires de programme ainsi que les autres questions importantes signalées dans mon Rapport de 1978 et dont vous

faites état dans votre lettre du 13 octobre. Toutefois, l'appui du gouvernement et du Parlement, en ce qui a trait aux objectifs de cette réforme, et l'amélioration des contrôles financiers et des contrôles de l'exploitation y relatifs au sein de la fonction publique fédérale, devraient en assurer la réalisation.

En conformité avec la pratique établie au cours des dernières années et en réponse à la demande formulée par le Comité permanent des comptes publics, je continuerai de suivre attentivement la situation en ce qui a trait à la mise en vigueur des changements proposés au titre de divers aspects du programme au sujet desquels il y a eu entente et je signalerai les progrès accomplis dans mes prochains rapports à la Chambre des communes. A ce propos, votre lettre du 13 octobre, nous informant de l'attitude et des plans du gouvernement en ce qui concerne les recommandations les plus importantes, nous sera d'une grande utilité. Veuillez accepter mes plus sincères remerciements pour m'avoir autorisé à publier votre lettre, fait sans précédent, dans mon Rapport annuel présenté à la Chambre des communes en cette année du centenaire du Bureau du vérificateur général.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Vérificateur général du Canada,

100e Rapport annuel du
Vérificateur général du Canada
à la Chambre des communes

Année financière terminée
le 31 mars 1978

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1978

En vente par la poste:

Imprimerie et Édition

Approvisionnements et Services Canada

Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ou chez votre libraire.

No de catalogue FA1-1978F Canada: $5.00
ISBN 0-660-01883-7 Autres Pays: $6.00

Prix sujet à changement sans avis préalable

L'honorable James A. Jerome, C.R., député
L'Orateur de la Chambre des Communes

Monsieur l'Orateur,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport à la Chambre des Communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1978, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité des dispositions de l'article 7(3) de la Loi sur le vérificateur général, 1976-77, c. 34.

Veuillez agréer, Monsieur l'Orateur, l'assurance de ma très haute considération.

J.J. Macdonell

OTTAWA, le 10 novembre 1978

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I

GOUVERNEMENT DU CANADA

Chapitre Page

Lettre d'accompagnement iii
Introduction v
Lettre du Président du Conseil du Trésor au Vérificateur général - le 13 octobre 1978 vi

Lettre du Vérificateur général au Président du Conseil du Trésor - le 17 octobre 1978 x

1.QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS 5

TRAVAIL DE RECHERCHE SUR L'ANALYSE DU COÛT-EFFICACITÉ

2.VÉRIFICATION PORTANT SUR LA VALEUR REÇUE EN CONTREPARTIE DE L'ARGENT DÉPENSÉ 33

3. PLANIFICATION DES PROJETS D'ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS 43

4. MESURER ET AUGMENTER LE RENDEMENT 69
5. ÉVALUER L'EFFICACITÉ 89
SYSTÈMES DE GESTION ET DE CONTRÔLE FINANCIERS
6. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DESTINÉS AU PARLEMENT 117

7. IMPUTATION DES SERVICES DE LOCAUX 165
8. CONTRÔLEURS DE MINISTÈRES 189
9. PROCÉDÉS DE MARCHÉS 195
10. Systèmes FINANCIERS AUTOMATISÉS 217

VÉRIFICATION INTÉGRÉE

11. VÉRIFlCATION INTÉGRÉE DESTINÉE AU PARLEMENT - NOUVELLE MÉTHODE CYCLIQUE 235

12. VÉRIFICATION INTERNE INTÉGRÉE AU SEIN DU GOUVERNEMENT - MÉTHODE RECOMMANDÉE 245

* * * * *

13. ORGANISATION ET FONCTIONS DU BUREAU DE LA VÉRIFICATION 265

PARTIE 2

MINISTÈRES, ORGANISMES ET SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES DES MINISTÈRES

14. COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA 295

15. MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS 347
16. MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE 381
17. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL 429
18. MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES ET ACCISE 497

19. MINISTÈRE DES TRANSPORTS 533

AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION

20. OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET L'EXPLOITATION DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET AUTRES ENTITÉS 597

21. OBSERVATIONS RAPPORTÉES SELON L'ARTICLE 7 DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 609

22. OBSERVATIONS SUR DES SUJETS TRAITÉS DANS LES RAPPORTS DES ANNÉES ANTÉRIEURES 617

ANNEXES

Annexe Page

A LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 641

B LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE - EXTRAITS DE LA PARTIE VIII 649

C OPINION ET OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA 653

D AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DESTINÉS AU PARLEMENT: MODÈLE DE PRÉSENTATION DE BUDGET DES DÉPENSES POUR L'AGRICULTURE 677

E RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES:

LE 27 FÉVRIER 1978 739
LE 11 AVRIL 1978 749
LE 29 JUIN 1978 763

F RAPPORTS DU CONTROLEUR GÉNÉRAL AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS:

LE 30 JUIN 1978 773

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité		
Introduction	1.5	6
Vue d'ensemble	1.7	7
Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations (chapitre 3)	1.10	7
Mesurer et augmenter le rendement (chapitre 4)	1.14	8
Evaluer l'efficacité (chapitre 5)	1.20	9
Organisation et données de base du T.R.A.C.E.	1.24	10
Certaines causes sous-jacentes aux lacunes de la gestion des ressources		
Répercussions de l'augmentation des dépenses du gouvernement sur la gestion	1.30	12
Manque d'encouragement à la gestion efficace des ressources humaines	1.36	14
Systèmes de gestion et de contrôle financiers	1.39	15
Vérification interne insatisfaisante	1.41	16
Imputabilité	1.42	16
Les trois éléments fondamentaux sous-tendant l'amélioration de la gestion des ressources		
Structure organisationnelle de la gestion financière (chapitre 8)	1.44	17
Systèmes de renseignements financiers améliorés (chapitre 6)	1.47	18
Vérification interne intégrée (chapitre 12)	1.55	20
Conclusion	1.61	22
Vérification intégrée destinée au Parlement - Nouvelle méthode cyclique (chapitre 11)	1.62	22
Recherche en vérification intégrée	1.71	25
Pièce		
1.1Dépenses budgétaires gouvernementales de 1963 à 1978		13

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

A titre de septième Vérificateur général du Canada depuis que le bureau a été établi en 1878, j'ai le privilège de présenter ce

100e Rapport annuel à la Chambre des communes.

1.1 Les derniers Rapports présentaient les résultats de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (1974-1976) et de l'Évaluation des systèmes d'informatique et d'information (1976-1977), qui ensemble contenaient plus de 60 recommandations importantes pour l'ensemble du gouvernement et des centaines de recommandations au niveau des ministères et des sociétés de la Couronne. La plus importante de ces recommandations a été mise en application le 2 avril 1978, par la nomination du Contrôleur général du Canada.

1.2 Du point de vue de l'imputabilité des fonctionnaires face au gouvernement et du gouvernement face au Parlement, cependant, je considère que les constatations et recommandations du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.), exécuté au cours des 18 derniers mois, sont aussi importantes que celles déjà signalées au Parlement au cours de mon mandat et peuvent s'avérer aussi importantes que celles signalées au Parlement depuis l'établissement, il y a cent ans, du Bureau de la vérification. En plus de contenir le premier compte rendu de la vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, ce Rapport du centenaire comprend également les éléments suivants:

-il présente un plan en vue d'un programme cyclique de vérification intégrée au nom du Parlement;

-il fait une recommandation clé voulant que le gouvernement entreprenne une vérification interne intégrée incorporant des évaluations de l'économie, du rendement et de l'efficacité des programmes dans tous les ministères;

-il démontre des moyens de présenter au Parlement des renseignements financiers améliorés; et

-il contient des observations et recommandations découlant des autres examens spéciaux et des vérifications régulières.

1.3 Je suis préoccupé et troublé par les incidences cumulatives de ce que mon personnel a observé au cours des programmes de vérification régulière et au cours des études spéciales d'envergure gouvernementale des dernières années, chapeautées par le projet T.R.A.C.E., qui m'obligent à signaler au Parlement, conformément aux exigences de la nouvelle Loi sur le vérificateur général, que:

A mon avis, le manque de considération pour l'économie et le rendement est très répandu dans les opérations du gouvernement et l'on n'accorde pas l'importance voulue à déterminer si les programmes qui coûtent plusieurs millions de dollars répondent aux intentions du Parlement.

1.4 Il peut sembler quelque peu aventureux de fournir au Parlement une opinion sur une organisation aussi vaste et complexe que le gouvernement du Canada, en se fondant sur des études qui portaient sur les ministères, même si ces études ont été effectuées avec

diligence et si plusieurs d'entre elles avaient recours à une nouvelle méthodologie mise au point tout particulièrement pour le Bureau de la vérification. Toutefois, les constatations contenues dans les parties I et II de ce Rapport, découlant du travail de notre personnel de vérification permanent et d'une équipe de plus de 50 représentants supérieurs et expérimentés du Bureau, dont les services ont été retenus tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Fonction publique, qui se sont, au cours d'une période de 18 mois, acquittés de nos premières vérifications organisées et systématiques selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, justifient clairement cette opinion. Celle-ci est conforme aux observations résultant de notre travail de vérification générale et de nos études spéciales dans l'ensemble du gouvernement au cours des dernières années.

Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité

Introduction

1.5 Le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.), entrepris en 1976, est le reflet de l'évolution de la vérification, passant d'un centre d'intérêt principalement comptable à un mandat élargi qui se penche sur les questions de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. En vertu de l'article 7(2) de la Loi sur le vérificateur général, le Vérificateur général doit porter à l'attention du Parlement les cas où il a constaté que:

"d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre."

Nous nous sommes acquittés de ces responsabilités par l'entremise du T.R.A.C.E., un projet spécial mis sur pied au sein du Bureau afin d'élaborer une méthodologie et de préparer un premier rapport dans le cadre du mandat portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépense.

1.6 Dans 23 ministères, les équipes du T.R.A.C.E. ont étudié des questions concernant l'attention accordée par la direction à l'économie, au rendement et à l'efficacité. Suite à nos premières vérifications des ministères, nous avons répertorié quelques grands secteurs de contrôle de gestion méritant une étude approfondie. Nous avons fait enquête sur trois de ces grands sujets de façon détaillée et les questions importantes sont exposées dans les chapitres 3 à 5 du présent Rapport. Des enquêtes sont actuellement en cours sur les autres secteurs de gestion. A mesure que des questions importantes se présenteront, nous les inclurons dans nos futurs Rapports annuels.

Vue d'ensemble

1.7 Nos vérifications, qui comportaient 35 études portant sur des aspects choisis de la gestion, effectuées dans 23 ministères, ont

révélé d'importantes faiblesses au niveau de l'élaboration et de l'utilisation des renseignements nécessaires à l'obtention de l'économie, du rendement et de l'efficacité dans l'administration publique fédérale.

1.8 Les études sur lesquelles est fondée cette conclusion ont été résumées dans des rapports provisoires et discutées de façon approfondie avec les gestionnaires de programme et les sous-chefs des ministères. Dans la plupart des cas, ces derniers ont réagi rapidement, de façon positive et constructive. Ils ont apporté plusieurs améliorations, dans certains cas presque immédiatement et dans d'autres, une fois notre vérification terminée.

1.9 Trois aspects de la gestion ont fait l'objet d'enquêtes suffisamment détaillées pour permettre un compte rendu de constatations à l'ensemble du gouvernement -- la planification des projets d'acquisitions d'immobilisations, la mesure et l'augmentation du rendement et l'évaluation de l'efficacité.

Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations (chapitre 3)

1.10 A l'intérieur de la large portée de la "planification", nous avons concentré notre attention sur les projets comportant l'acquisition de biens d'immobilisations, comme les aérogares, les immeubles à bureaux et les importantes acquisitions de biens d'équipement. Le T.R.A.C.E. a examiné une série de projets d'immobilisations dont le coût total est estimé à environ $700 millions. Par comparaison, le coût total approuvé pour tous les projets d'immobilisations en cours en 1977-1978 est estimé à $10,000 millions.

1.11 D'après 13 vérifications T.R.A.C.E. effectuées jusqu'à maintenant, le processus d'acquisitions d'immobilisations au sein du gouvernement ne nous est pas apparu comme répondant à des normes raisonnables de "souci d'économie". Tout le processus fait état d'une série de lacunes qui nous portent à croire que des ressources de qualité appropriée n'ont pas été acquises à un coût minimum.

1.12 Nous n'avons pas constaté la même chose dans tous les projets que nous avons examinés. Des lacunes présentes dans un projet peuvent ne pas se retrouver dans un autre. Deux des 13 projets que nous avons étudiés ont démontré un souci d'économie raisonnable.

1.13 Nos vérifications indiquent que, dans l'ensemble, on n'a pas suivi un processus raisonnable pour la planification et l'exécution des projets d'immobilisations. Dans mes Rapports précédents, j'avais fait des commentaires sur la tendance naturelle des gestionnaires de programme à soutenir des propositions en vue de nouvelles initiatives après avoir été incités à présenter des projets et des programmes plus importants et plus coûteux. Dans de telles circonstances, il n'est pas surprenant que l'on retrouve d'importantes dépenses pour des projets d'immobilisations qui n'auraient peut-être pas été autorisés, ou qui auraient été autorisés seulement sur une échelle moins grande,

si l'on avait suivi un processus de planification raisonnable. L'absence de contrôles appropriés met en cause non seulement le coût d'immobilisation de $10,000 millions des projets en cours, mais également les engagements de fonctionnement et d'entretien qui s'étendent sur des dizaines d'années à venir. La récente publication du Conseil du Trésor intitulée "Politique et lignes directrices sur la gestion des grands projets de la Couronne" ne constitue qu'une réponse partielle qui devrait être renforcée. Cependant, de plus grande importance encore est la nécessité d'un changement d'attitude. Les fonctionnaires devraient toujours présenter aux ministres une évaluation équilibrée de solutions de rechange raisonnables et jamais un résumé préconisant un seul recours.

Mesurer et augmenter le rendement (chapitre 4)

1.14 L'examen de la qualité et de l'utilité des systèmes de mesure de la performance a porté principalement sur la productivité des gens dans les opérations nécessitant une main-d'oeuvre nombreuse. Nous avons revu les contrôles de rendement dans le cas de chaque programme examiné et certaines vérifications ont porté essentiellement sur cette question.

1.15 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a été le premier à définir les questions qui entourent la mesure de la performance. Le Conseil du Trésor a fait connaître, par ses directives et ses études de la conformité, l'importance qu'il attache à cette responsabilité fondamentale de la gestion.

1.16 Lors de notre examen des 16 systèmes de mesure de la performance qui regroupent 100,000 années-hommes réparties dans 12 ministères, deux systèmes seulement nous sont apparus satisfaisants. La plupart des systèmes étudiés ne constituaient pas un élément important dans le processus de gestion de programme. En règle générale, les systèmes ne répondaient pas aux besoins de renseignements du gestionnaire des opérations qui doit prendre les décisions quotidiennes nécessaires au contrôle de la productivité.

1.17 Dans la plupart des opérations que nous avons vérifiées, la direction ne connaissait ni le niveau réel du rendement, ni la mesure dans laquelle il pouvait être augmenté. Dans la plupart des situations ou l'effectif est nombreux, on ne déployait pas les efforts voulus pour augmenter la productivité.

1.18 Je suis impressionné par l'intérêt évident du Conseil du Trésor, depuis 1970, pour les questions relevant de la mesure de la performance. Le Conseil a publié deux importantes directives à ce sujet. Par conséquent, des milliers de précieuses heures-hommes de personnel très compétent ont été investies dans des systèmes visant à contrôler la performance. Dans l'ensemble, ces systèmes ne sont pas utilisés. La direction, semble-t-il, n'est pas suffisamment intéressée pour assurer les mises à jour et la conception voulues des systèmes selon les changements de circonstances. Lorsque l'on disposait de renseignements utiles, ils n'apportaient généralement aucun apport au processus de gestion.

1.19 Cette situation constitue un énorme gaspillage, d'abord en investissement de ressources spécialisées rares pour l'élaboration des systèmes et deuxièmement, en coût de fonctionnement de systèmes qui ne sont ni utiles, ni utilisés. Ni les gestionnaires d'exploitation ni le personnel de mon Bureau ne connaissent le niveau réel de la productivité ou ne peuvent dire si la productivité s'est améliorée ou détériorée. Ce qui m'inquiète tout autant est le fait que l'on a faussé les intentions du Conseil du Trésor. La réponse à ses initiatives, plutôt qu'avoir augmenté la productivité, risque d'avoir entraîné un gaspillage des ressources.

Évaluer l'efficacité (chapitre 5)

1.20 L'évaluation de la mesure dans laquelle un programme atteint ses objectifs -- la question d'efficacité -- reçoit une attention sans cesse croissante de la part de la gestion dans le secteur public. Une période de contraintes budgétaires nécessite un recours plus strict à des procédés d'évaluation. Cela est encore plus urgent si l'on songe a la tendance à s'auto-perpétuer des programmes publics.

1.21 L'examen de 23 programmes répartis dans 18 ministères a démontré que les tentatives d'évaluer l'efficacité des programmes ont rarement réussi. Il faudra augmenter sensiblement la portée et la qualité de l'évaluation de l'efficacité des programmes afin que la gestion, le gouvernement et le Parlement, chacun ayant un intérêt particulier, soient raisonnablement au courant des réalisations des programmes publics.

1.22 J'ai remarqué une espèce de mystique qui entoure la question d'évaluer les résultats des programmes. Plusieurs considèrent l'évaluation des programmes comme un processus complexe, isotérique et difficile, sinon impossible. En langage courant, nous pouvons parler des renseignements que les gestionnaires devraient avoir à portée de la main quant aux réalisations des programmes gouvernementaux. Dans l'ensemble, le gouvernement ne possède pas ces renseignements, bien que cela soit fondamental à l'idée d'imputabilité.

1.23 Il existe une tentation bien compréhensible d'éviter toute tentative visant à évaluer l'efficacité étant donné que cette évaluation risque de produire des conclusions défavorables au programme. Toute tentative d'évaluer l'efficacité dans le milieu gouvernemental est un acte de courage. Ceux qui en ont fait l'essai méritent des applaudissements. Malheureusement, les tentatives de mesurer l'efficacité des programmes ne sont pas toutes couronnées de succès. Mon personnel a relevé des faiblesses dans certaines des études effectuées. Néanmoins, ces critiques sont minimes en comparaison avec celles que l'on devrait adresser aux gestionnaires qui n'ont rien fait pour mesurer l'efficacité de leurs programmes.

Organisation et données de base du T.R.A.C.E.

1.24 Depuis janvier 1977, date à laquelle ont commencé les vérifications portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent

dépensé, plus de 100,000 heures ont été consacrées par des professionnels au projet T.R.A.C.E., sous la direction de M. Kenneth G. Belbeck, président du cabinet canadien d'experts-conseils Stevenson & Kellogg, dont les services ont été retenus par mon Bureau pour une période de deux ans en vertu du Programme de permutation des cadres de la Commission de la Fonction publique. Un associé principal de son cabinet, également prêté pour deux ans en vertu d'un contrat du Programme de permutation des cadres, un vérificateur général adjoint, trois directeurs principaux de notre Bureau et un certain nombre d'associés de cabinets d'experts-conseils et de cabinets d'experts-comptables l'ont aidé à diriger l'étude. Pendant plus de deux ans, M. Rhéal Chatelain, Sous-vérificateur général et moi-même avons consacré beaucoup de temps à ce projet et avons examiné attentivement les constatations, conclusions et recommandations. Nous avons également bénéficié des conseils d'un Comité consultatif composé des associés directeurs généraux de quatre autres cabinets canadiens d'experts-conseils, sous la présidence de M. Belbeck. En résumé, les constatations, conclusions et recommandations du projet T.R.A.C.E. sont bien fondées.

1.25 Dans un certain sens, la vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé n'est pas totalement nouvelle au Bureau de la vérification. Les Vérificateurs généraux du Canada, du Royaume-Uni et d'ailleurs, ont depuis longtemps reconnu que leurs responsabilités à l'égard des corps législatifs auxquels ils font rapport allaient au-delà de l'attestation du respect au pied de la lettre de l'autorisation financière. Ils ont souvent signalé des exemples de gaspillage, d'extravagance et d'abus de confiance dans la manipulation des fonds publics dont ils ont eu connaissance au cours de leurs vérifications du respect de l'autorisation financière.

1.26 La reconnaissance officielle de la nécessité d'une vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, au Canada, découle du travail du Comité indépendant de révision sur les fonctions du Vérificateur général du Canada, créé en octobre 1973. Le Comité, présidé par feu M. J.R.M. Wilson, F.C.A., a fait enquête sur les responsabilités du Bureau du vérificateur général, sur ses relations avec les ministères et organismes fédéraux et sur ses procédés de présentation de rapports. Il a également étudié "les dispositions légales et autres afin d'assurer qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités avec le degré nécessaire d'indépendance". Le Comité s'est fondé sur l'expérience de ses propres membres, sur ses enquêtes au Canada et sur l'expérience des autres pays en la matière. Mettant l'accent sur les relations entre les concepts fondamentaux de l'imputabilité et de vérification, le Comité remarqua dans son rapport du 27 mars 1975 que les vérificateurs du gouvernement devraient informer le législateur de l'utilisation des fonds qu'il a accordés à l'administration, en précisant s'ils ont été dépensés à bon escient. Le Comité donnait à cette responsabilité de vérification un sens assez large, y incluant la vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, dans le cadre de ses recommandations à long terme sur le travail du Bureau de la vérification.

1.27 A l'été de 1976, j'ai été avisé de l'intention du Gouvernement de présenter un projet de loi, fondé sur les recommandations du Comité Wilson, visant à élargir la portée de vérification et à accentuer l'indépendance de mon Bureau. Le projet de loi devait comprendre l'obligation de rendre des comptes au Parlement quant à l'économie, au rendement et à l'efficacité. J'ai immédiatement commence a recruter les ressources nécessaires afin de préparer le Bureau à ces nouvelles responsabilités. En janvier 1977, nous avons mis sur pied le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité qui devait poursuivre les objectifs suivants:

-amasser des renseignements et faire le point sur les systèmes de contrôle de gestion dans le secteur public en termes d'économie, de rendement et d'efficacité;

-évaluer (du point de vue de l'économie, du rendement et de l'efficacité) les procédés actuels de planification, de mesure et de contrôle des activités dans la fonction publique au Canada et en faire rapport; et

-faire des recommandations au Bureau du vérificateur général quant à la façon, désormais, de réaliser son nouveau mandat.

1.28 Au 31 août 1978, nous avions entrepris 52 projets de vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé dans 30 ministères, dont trente-cinq étaient terminés et les rapports provisoires avaient été remis aux ministères concernés aux fins de vérification de l'exactitude des faits et afin d'obtenir leurs commentaires et réponses. Le travail des 17 autres projets est intégré à nos vérifications permanentes du gouvernement. Comme nous l'avions mentionné précédemment, plus de 100,000 heures ont été consacrées par des professionnels au projet T.R.A.C.E.. L'équipe du T.R.A.C.E. a passé une bonne partie de son temps à élaborer une méthodologie permettant au Bureau de continuer ce genre de vérification dans le cadre de ses programmes de vérification régulière. Ayant atteint ses buts originaux, le projet T.R.A.C.E., en soi, est maintenant terminé.

Certaines causes sous-jacentes aux lacunes de la gestion des ressources

1.29 La question la plus fondamentale qui découle du projet T.R.A.C.E. et de la vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé est toute simple mais quand même vitale: pourquoi existe-t-il toujours des faiblesses de gestion graves après qu'on a consacré tant d'efforts à les éliminer? Il peut s'avérer impossible de répertorier avec certitude toutes les causes sous-jacentes des graves lacunes dans la qualité de la gestion des fonds publics provoquant l'opinion du paragraphe 1.3. Cependant, si l'on veut, à l'avenir, remédier au manque d'attention à l'économie, au rendement et a l'efficacité des programmes qui a caractérisé les dernières années, certaines observations quant aux causes possibles peuvent se révéler utiles.

Répercussions de l'augmentation des dépenses du gouvernement sur la gestion

1.30 Lorsque la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco) a présenté son rapport en 1962-1963, les dépenses budgétaires du gouvernement fédéral s'élevaient à $7,304 millions. Pour l'exercice financier 1977-1978, les dépenses gouvernementales se sont élevées à $42,882 millions, soit une augmentation de 487% depuis le rapport Glassco. La pièce 1.1 indique la tendance dans les niveaux des dépenses gouvernementales depuis le rapport Glassco.

1.31 La Commission Glassco a recommandé une décentralisation importante des responsabilités de gestion et de contrôle financiers vers les ministères. Cependant, elle recommandait également un renforcement correspondant du Conseil du Trésor et de son Secrétariat, afin d'élaborer et de mettre en application des politiques et lignes directrices sur les procédés d'administration financière, ainsi que des procédés efficaces en vue de contrôler et d'en assurer le respect. La décentralisation a été appliquée en entier, connaissant son point culminant en 1969 avec l'abolition du Bureau du Contrôleur du Trésor. Comme mes Rapports annuels de 1975 et de 1976 l'indiquaient clairement, les contrôles compensatoires recommandés n'ont pas été efficacement mis en application au Conseil du Trésor.

1.32 Même s'ils avaient été mis en application, il est quelque peu douteux que le renforcement de l'organisation et des procédés auraient suffi à répondre comme il convient à l'augmentation rapide et continue des niveaux de dépenses gouvernementales. De toute manière, le contrôle des deniers publics s'était dangereusement éliminé au moment où je l'ai signalé à la Chambre des communes en 1976.

Dépenses budgétaires gouvernementales
de 1963 à 1978

Année financière	Dépenses* (en millions de dollars)	Augmentation (%) par rapport a l'année précédente	Augmentation (%) par rapport à 1962-1963
1962-1963	7,304		
1963-1964	7,680	5	5
1964-1965	8,103	6	11
1965-1966	8,662	7	19
1966-1967	9,871	14	35
1967-1968	11,259	14	54
1968-1969	12,308	9	69
1969-1970	13,662	11	87
1970-1971	15,089	10	107
1971-1972	17,046	13	133
1972-1973	18,645	9	155
1973-1974	22,839	22	213
1974-1975	29,245	28	300
1975-1976	33,978	16	365
1976-1977	39,011	15	433

1977-1978	42,882	10	487

* Suite aux modifications à la Loi sur la sécurité de la vieillesse, entrées en vigueur en juin 1975, les prestations payées en vertu de la Loi sont des dépenses budgétaires. Les chiffres indiqués pour 1976 et les années antérieures ont été redressés de manière à inclure les paiements de prestations précédemment imputés au Fonds de la sécurité de la vieillesse et à exclure les affectations budgétaires créditées au Fonds en 1974, 1975 et 1976.

1.33 La Commission Glassco faisait remarquer que "le Parlement vote des fonds au gouvernement, mais les ministères considèrent que les fonds votés deviennent leur propriété". Depuis le rapport Glassco, toute une génération de gestionnaires a accédé à des postes de responsabilités au cours d'une période d'optimisme économique général, où l'accent portait principalement sur la conception et l'élaboration de nouveaux programmes, l'expansion des programmes existants, particulièrement dans le secteur du bien-être social et sur la livraison de programmes. Il était probablement inévitable qu'il se développe chez les gestionnaires une échelle de valeurs dans laquelle ces aspects de leurs responsabilités prenaient une importance prépondérante, alors qu'accorder une attention étroite à la gestion économique et efficiente des ressources humaines et financières, était beaucoup moins important.

1.34 Il est probablement peu surprenant que les gestionnaires de tous les niveaux, manquant de systèmes efficaces de gestion et de contrôle financiers centraux ou ministériels et probablement dépassés par la croissance rapide du gouvernement, aient eu peu de temps pour se préoccuper des questions de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé en dépensant les fonds publics. En bref, un sens personnel d'imputabilité quant à la gestion économique, efficace et de bon rendement des fonds publics et des ressources, ne semble pas avoir été une caractéristique clé des responsabilités de gestion de la Fonction publique du Canada. Au contraire, au cours de cette période d'expansion rapide de l'administration fédérale, il semble qu'on ait jugé que les deniers publics étaient pratiquement inépuisables et que l'accès à ces derniers était virtuellement sans limites pour les personnes ingénieuses.

1.35 Je me dois d'insister sur le fait que nos constatations ne constituent pas une accusation des fonctionnaires pour la gestion inefficace des fonds publics et des ressources. En cet aspect de leurs responsabilités, leur mandat n'était pas clair et leur formation n'était pas suffisante. Si nos constatations sont une forme de condamnation, il s'agit de la condamnation du système qui, apparemment, attache plus d'importance à l'élaboration d'initiatives de politique et de nouveaux programmes, plutôt qu'aux principes et aux pratiques bien établies pour obtenir une gestion économique, rentable et efficace des ressources.

Manque d'encouragement à la gestion efficace des ressources humaines

1.36 Jusqu'à maintenant, nous n avons entrepris que des études

préliminaires sur le rendement et l'économie de l'élément coûts de traitement et de la paye des programmes des ministères et des organismes. Notre travail dans le secteur de la mesure du rendement, comme il est décrit au chapitre 4, n'était qu'une première étape. Au cours de l'année à venir, plus de ressources seront affectées à la vérification des autres aspects des dépenses de paye dans l'ensemble du gouvernement. Cependant, il est déjà évident que certains éléments du système du personnel ne suscitent ni l'économie ni le rendement.

1.37 Comme les commissaires de la Fonction publique l'ont récemment fait remarquer dans une déclaration publique, une partie des problèmes de gestion d'aujourd'hui provient du fait "que la Fonction publique est bien moins généreuse pour les bons gestionnaires que ne l'est le secteur privé". Le système actuel de gestion du personnel semble offrir peu de récompenses et d'encouragements: tangibles ou intangibles -- pour les économies réalisées dans l'utilisation des ressources humaines. De fait, le système semble décourager les gestionnaires qui voudraient promouvoir l'utilisation économique et de bon rendement des ressources à la fois humaines et financières.

1.38 La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, le Comité spécial de l'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite de la Fonction publique, le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique étudient actuellement ces questions. Il n'y a aucun doute que ces organismes proposeront des remèdes. Entre temps, nous continuerons nos vérifications des coûts de la paye et des traitements du point de vue de l'économie et du rendement de ces dépenses.

Systèmes de gestion et de contrôle financiers

1.39 Les imperfections flagrantes des systèmes de gestion et de contrôle financiers dans les ministères, dans les organismes et dans les sociétés de la Couronne ainsi que dans l'ensemble du gouvernement, qui constituaient l'un des principaux sujets de mes Rapports de 1975 et de 1976 et à l'égard desquelles le gouvernement a pris des mesures appropriées, comme je l'ai signalé dans mon Rapport de 1977, ont sans doute joué un rôle prépondérant dans les lacunes décelées au niveau de la gestion des ressources. Étant donné que plusieurs entités gouvernementales ne disposaient ni d'un système d'information financière utile ni d'un contrôleur compétent dans l'équipe de la haute direction, il n'est pas surprenant que l'économie, le rendement et l'efficacité des programmes n'aient pas reçu l'attention voulue et méritée.

1.40 Heureusement, le gouvernement a commencé à rectifier les lacunes critiques de ces systèmes de gestion et de contrôle financiers en créant le poste de Contrôleur général et en y nommant une personne possédant d'excellentes qualités. Cependant, le Contrôleur général ne peut s'acquitter de ses importantes responsabilités de la façon la plus efficace possible à moins que, le gouvernement - et le Parlement lui-même - l'appuie en instruisant le plus clairement possible la Fonction publique du fait que toutes les dépenses de fonds publics doivent non seulement faire l'objet de procédés de contrôle financier

entièrement satisfaisants, mais doivent également être faites en prenant grandement en considération l'économie, le rendement et l'efficacité.

Vérification interne insatisfaisante

1.41 Dans mon Rapport annuel de 1975, j'ai vivement critiqué la qualité de la vérification financière interne dans l'ensemble du gouvernement. Une étude de suivi d'envergure gouvernementale, en 1978, a clairement démontré que, jusqu'à très récemment, presque rien n'avait été fait en vue d'améliorer cette situation désastreuse. En outre, dans la plupart des cas, la vérification de gestion était sporadique et n'avait rien à voir avec la vérification financière interne. Dans de telles circonstances, les chefs des ministères et leurs équipes de haute direction manquaient d'un outil de gestion important - de fait, essentiel - pour les tenir continuellement au courant de l'efficacité des programmes, ainsi que de l'économie et du rendement avec lesquels ils se déroulaient. L'absence d'une fonction de vérification interne efficace dans plusieurs ministères reflète à la fois le fait que les ministères en cause n'aient pas accordé priorité à cette question et, présumément, le fait que la direction, de son côté, n'ait pas pressenti ce qui était nécessaire.

Imputabilité

1.42 Le thème que l'on retrouve dans chacune de ces observations est l'absence évidente d'une philosophie globale et d'un système clairement défini d'imputabilité, en vue d'une gestion efficace des ressources financières confiées au gouvernement par le Parlement et aux gestionnaires par le gouvernement. Le système d'information financière sur lequel le Parlement doit lui-même se fier, reposant principalement sur le Budget annuel des dépenses et les Comptes publics, n'est pas suffisant pour promouvoir l'économie, le rendement et l'efficacité des programmes et pour rendre à la fois le gouvernement et les gestionnaires de programme responsables des résultats.

Les trois éléments fondamentaux sous-tendant l'amélioration de la gestion des ressources

1.43 Les causes intrinsèques des lacunes de la gestion des ressources signalées ci-dessus suggèrent d'elles-mêmes la nature des correctifs à apporter. Dans un récent discours, le Premier ministre lui-même a fait allusion au changement d'attitude requis en affirmant que le nouvel axiome du gouvernement serait: "obtenir plus à moindre coût". Plusieurs fonctionnaires avaient interprété les recommandations de la Commission Glassco comme signifiant "Laissons la gestion aux gestionnaires". Certains ont suggéré, compte tenu du climat actuel de contraintes économiques, d'adopter comme thème: "Obligeons les gestionnaires à faire de la gestion réelle". Personnellement, je préfère la formulation suivante: "Aidons les gestionnaires à assumer leur rôle". Je suggère, dans le but d'accélérer l'amélioration de la gestion des ressources gouvernementales et "d'obtenir plus à moindre coût", que l'on

concentre notre attention et nos efforts sur ce qui constitue, sans doute, trois des éléments fondamentaux pouvant le mieux contribuer à l'établissement d'une gestion économique, efficace et de bon rendement, c'est-à-dire:

-en ce qui a trait à la gestion financière, une structure organisationnelle appropriée et de solides équipes dirigées par des contrôleurs dûment qualifiés;

-des systèmes d'information financière bien conçus, fiables, à jour et souples servant de centre vital à l'ensemble des systèmes d'information de gestion et pouvant fournir des données financières et des données non financières; et

-un service de vérification interne complet, intégré et coordonné, comportant l'évaluation de l'utilisation économique des ressources, du bon rendement et de l'efficacité des programmes, service dirigé dans chaque ministère par un professionnel dûment qualifié relevant directement du sous-chef.

Structure organisationnelle de la gestion financière (chapitre 8)

1.44 Le gouvernement, en acceptant en 1977 ma principale recommandation de 1976, qui proposait la création du poste de Contrôleur général du Canada et en nommant à ce poste, en 1978, M. Harry G. Rogers, a agi de manière positive et constructive en établissant une structure organisationnelle de gestion financière efficace au niveau des organismes centraux. Une autre étape sera d'admettre, également, la nécessité de doter les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne de contrôleurs dûment qualifiés possédant les pouvoirs requis pour répondre aux exigences nouvelles et impérieuses concernant une gestion plus efficace des ressources humaines et financières en période de restrictions budgétaires.

1.45 En 1975, dans mon Rapport annuel, je recommandais que soient d'abord accrues et renforcées les tâches, les responsabilités et la compétence du fonctionnaire supérieur des finances de chaque ministère et que ce fonctionnaire fasse partie de la haute direction (c'est-à-dire des comités de gestion, quelle qu'en soit la dénomination officielle). De préférence, on accorderait à ce fonctionnaire le titre de contrôleur de ministère ainsi qu'un autre titre, par exemple, sous-ministre adjoint, lorsque cela est approprié. Toutefois, malgré l'annonce à la Chambre des communes par le président du Conseil du Trésor, en décembre 1976, que le gouvernement appuyait cette recommandation, à laquelle le Comité des comptes publics donnait également, par la suite, son accord, certains ministères n'ont pas encore agi en ce sens. Dans certains cas, les nominations à ces postes clés ont été reportées afin de pouvoir en discuter avec le Contrôleur général, manière d'agir fort souhaitable. Ce dernier poste a depuis été comble et les ministères qui avaient reporté ces nominations devraient s'entretenir avec le Contrôleur général au sujet des autres mesures à prendre pour cette étape primordiale.

1.46 Afin d'apporter plus de précisions sur cette importante question, le chapitre 8 du présent Rapport donne une description détaillée des responsabilités, des aptitudes et des liens hiérarchiques suggérés en ce qui a trait aux contrôleurs ministériels.

Systèmes de renseignements financiers améliorés (chapitre 6)

1.47 Dans chacun de mes trois derniers Rapports annuels, je recommandais fortement que le Secrétariat du Conseil du Trésor étudie la manière dont le gouvernement présentait les renseignements financiers au Parlement dans la présentation annuelle du Budget des dépenses. Aucune mesure concernant cette recommandation n'a été prise avant ces derniers temps, alors que la Direction des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor a mis sur pied un groupe de travail à cette fin. L'objectif premier est de rendre l'information plus significative pour tous les parlementaires et, pour les membres des divers comités permanents chargés de l'étude du Budget des dépenses. Ce qu'il faut obtenir, c'est une description plus claire des objectifs visés par les programmes, des moyens mis en oeuvre pour les atteindre, de la répartition des responsabilités à cette fin et de la manière dont les résultats des programmes seront mesures. Vu l'importance accrue de l'appareil gouvernemental au cours des dix dernières années, ou à peu près, on s est efforcé d'utiliser une présentation uniforme pour le Budget des dépenses afin de s'en tenir à la production d'un seul volume. Il est évident que cette méthode présente des failles et qu'il est devenu nécessaire de songer à de nouvelles méthodes.

1.48 A cause de l'importance du sujet, qui concerne directement le Budget des dépenses et les Comptes publics et qui joue un rôle clé en ce qui a trait, finalement, à l'imputabilité du gouvernement à l'égard du Parlement au titre de l'utilisation des deniers publics, nous présentons au chapitre 6 et à l'annexe D du présent Rapport différents exemples, établis à partir des renseignements actuellement disponibles, indiquant comment les ministères pourraient présenter - cette information au Parlement dans le cadre du Budget des dépenses.

1.49 Le point essentiel que fait ressortir notre étude du Budget des dépenses est celui d'améliorer l'imputabilité. A cette fin, le Parlement doit exercer un contrôle plus efficace sur les ministères et organismes du gouvernement et cela exige ce qui suit:

-les ministères doivent informer davantage le Parlement de ce qu'ils ont l'intention de réaliser au cours de l'année, des moyens qu' ils entendent prendre pour y arriver, de l'attribution des responsabilités à ce titre et de la manière dont on prévoit mesurer les progrès accomplis;

-il faut mettre davantage l'accent sur l'exactitude des renseignements figurant dans le Budget des dépenses et voir à ce que l'information fournie par les Comptes publics puisse permettre d'établir des comparaisons;

-il faut obtenir du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Contrôleur général, agissant au nom du gouvernement, qu'ils précisent

les renseignements à fournir dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics ainsi que les mesures à prendre pour assurer l'exactitude des données et permettre des comparaisons entre données de l'une et l'autre source; et

-il faut décrire avec plus de précision la nature des dépenses à l'égard desquelles des crédits sont affectés de manière à ce que mon Bureau puisse s'acquitter de ses responsabilités, dans le cadre du mandat qui m'est confié, c'est-à-dire signaler tous les cas où les dépenses engagées ont dépassé les crédits attribués et tous les cas où les crédits ont servi à une fin ou d'une manière qui n'est pas autorisée par le Parlement.

1.50 Au point de vue gestion, le Budget des dépenses devrait constituer le sommet de la banquise, la petite partie visible d'un ensemble constitué de tous les plans détaillés des gestionnaires du gouvernement. Idéalement, il devrait constituer un sommaire relativement concis des plans établis par les gestionnaires pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement compte tenu des ressources disponibles.

1.51 En résumé, l'amélioration du Budget des dépenses contribuerait nettement à l'amélioration de la gestion financière du gouvernement. Un Budget des dépenses amélioré et plus détaillé favorisera une meilleure planification financière et opérationnelle à tous les niveaux de gestion. L'amélioration de la planification, en retour, suscitera un meilleur contrôle des dépenses, une meilleure présentation de l'information financière et une meilleure utilisation de tous les autres contrôles à tous les niveaux.

1.52 Toute amélioration du Budget des dépenses entraînera automatiquement une amélioration des Comptes publics, notamment du volume II qui indique dans quelle mesure on a respecté les projets de dépenses indiqués dans le Budget des dépenses. Un projet d'amélioration de ce dernier document pourrait fort bien débuter par des mesures visant à améliorer les Comptes publics puisqu'il serait ainsi possible de s'assurer, avant de publier le Budget des dépenses, que l'on possède des données financières sûres.

1.53 L'an prochain, mon Bureau apportera une attention particulière au volume II des Comptes publics, afin de voir s'il est possible de fournir au Parlement une information sur les dépenses réelles qui soit plus précise que celle que fournit le Budget des dépenses au titre des dépenses envisagées. Nous étudierons en détail les données financières et les autres données dont disposent les gestionnaires des ministères afin d'établir lesquelles pourraient servir à mieux informer le Parlement. Les Comptes publics, dans leur version actuelle, suivent de près le Budget des dépenses, fournissent des données comparatives au titre des dépenses mais contiennent peu de renseignements complémentaires. L'information que le Budget des dépenses peut fournir sur les dépenses envisagées est évidemment limitée. Toutefois, il serait possible rétrospectivement de mieux informer le Parlement des dépenses engagées et des résultats obtenus.

1.54 Nous accorderons une attention particulière aux données non financières permettant d'évaluer si les dépenses ont été faites eu égard à la valeur obtenue. Ces renseignements, lorsqu'ils sont actuellement fournis au Parlement, sont rarement appuyés par des données financières tirées des registres des comptes. Les ministères ont naturellement tendance à présenter les renseignements d'une manière qui les avantage; il serait possible de rectifier cette manière de faire par la présentation de données financières à même les données fournies au Parlement et en rendant sûres les données non financières.

Vérification interne intégrée (chapitre 12)

1.55 Dans mon Rapport annuel de 1975, j'ai critiqué la qualité de la vérification financière interne, j'ai indiqué que mon Bureau ne pouvait faire confiance à la plupart de ces programmes et j'ai recommandé que le Conseil du Trésor prenne des mesures pour que soient produites des normes de vérification et une méthodologie appropriées qu'on utiliserait dans tous les secteurs du gouvernement. Le Conseil du Trésor a entrepris une étude et, au cours de 1978, le Bureau du Contrôleur général a présenté une publication intitulée Normes de la vérification financière interne dans le gouvernement du Canada qui élargit de façon importante l'orientation déjà donnée par le Conseil du Trésor dans son Guide d'administration financière.

1.56 Dans mon Rapport de 1977, j'ai déclaré que mon Bureau se proposait d'étudier de nouveau l'état actuel de la vérification, au plan financier et au plan de la gestion, effectuée au sein du gouvernement fédéral afin de s'assurer, dans la mesure du possible, que les organismes du gouvernement et que mon Bureau effectuaient ce genre de vérification en tenant compte des principes d'économie et de rendement.

1.57 Nos examens ont révélé que la vérification financière interne au sein des ministères était loin d'atteindre un niveau de qualité acceptable aux fins des examens que doit effectuer mon Bureau. Mais, ce qui est plus important, nos examens ont indiqué clairement qu'il y a actuellement un besoin pressant d'assurer une intégration et une coordination beaucoup plus étroites, au sein du gouvernement, des activités de vérification et d'évaluation. Il était évident que le Parlement et le gouvernement seraient servis de manière beaucoup plus efficace et de manière beaucoup plus économique et produiraient un meilleur rendement si notre Bureau et le gouvernement prenaient des mesures concrètes pour assurer une intégration maximale des activités de vérification et d'évaluation, autant que faire se peut.

1.58 En janvier 1978, ces premières opinions furent transmises au Secrétaire du Conseil du Trésor et nous suggérions alors que des mesures semblables à celles prises par mon Bureau, en ce qui concerne l'introduction d'une vérification intégrée et cyclique (dont il est question plus loin dans le présent chapitre) soient mises de l'avant le plus tôt possible sous l'égide du Conseil du Trésor. Compte tenu de la nomination imminente à cette époque du nouveau Contrôleur général, il a été convenu de reporter les mesures à prendre en ce qui

concerne cette recommandation à la période qui suivrait l'arrivée en poste de ce dernier, soit au début d'avril. Immédiatement après, nous avons eu d'autres entretiens avec le Secrétaire du Conseil du Trésor et le Contrôleur général pour leur faire connaître nos constatations, nos observations et nos recommandations relativement à l'intégration plus étroite des activités de vérification et d'évaluation et à la coordination plus efficace de ces dernières et de nos propres travaux. Le Contrôleur général a accepté ces propositions et des mesures concrètes en ce sens ont déjà été prises.

1.59 En plus des économies évidentes et du rendement dans le domaine de la vérification que devraient entraîner la mise en place et l'utilisation des plans susmentionnés, une vérification interne intégrée, conforme aux modalités exposées au chapitre 12 du présent Rapport, permettrait de fournir au sous-ministre et aux gestionnaires de d'autres niveaux, dans chaque ministère, les moyens d'assurer une gestion plus efficace des ressources. Cela permettrait également de fournir aux gestionnaires l'information dont ils ont besoin, mais qui souvent leur manque à l'heure actuelle, pour savoir si la dépense des deniers publics dans les secteurs qu'ils administrent est faite eu égard aux principes d'économie et de rendement et si des procédés sont établis pour évaluer l'efficacité des programmes au besoin.

1.60 Il faut bien comprendre que nous recommandons fortement l'adoption d'un tout nouveau concept de la fonction de vérification interne et d'évaluation. Jusqu'à maintenant, cette fonction largement fragmentée était exécutée à des niveaux relativement peu élevés et était peu reconnue par la haute direction. Cependant, une fois organisée, coordonnée et conduite de manière appropriée, elle peut constituer pour les gestionnaires un outil des plus précis et des plus efficaces, leur permettant de gérer les ressources dont ils sont responsables d'une manière économique, productive et efficace. Pour que cette vérification soit pleinement efficace, il est essentiel qu'elle soit dirigée par un administrateur qualifié sur le plan professionnel et relevant directement du sous-chef qui habituellement présidera le Comité de vérification.

Conclusion

1.61 Bien qu'indispensables à une saine gestion des ressources humaines et financières, les systèmes efficaces de gestion, d'évaluation et de contrôle financiers ne constituent pas en eux-mêmes une panacée universelle, pas plus qu'ils ne peuvent remplacer les principes et les méthodes élémentaires de gestion, l'obligation de poser des jugements sûrs en matière de gestion et celle de faire appel au simple bon sens. En outre, au cours d'une période de coupures et de réduction des dépenses, il y a toujours le risque de voir ce qui est économique, de bon rendement et efficace, connaître le même sort que ce qui est coûteux, inefficace et sans rendement. Dans une certaine mesure, cela est inévitable. Toutefois, plus tôt chaque ministère se sera doté d'un solide système de gestion et de contrôle financiers:

-dirigé par un contrôleur compétent constituant un des pivots de

l'équipe de gestion;

-renforcé par un système sûr et utile de renseignements de la gestion; et

-vérifié par un groupe pleinement intégré de vérification et d'évaluation dirigé par un professionnel de grande compétence relevant du sous-chef;

plus vite le gouvernement en place - et le Parlement - pourront-ils être assurés que les services gouvernementaux offrent réellement plus à un coût moindre.

Vérification intégrée destinée au Parlement - Nouvelle méthode cyclique (chapitre 11)

1.62 Dans mon Rapport de 1977 présenté à la Chambre des communes, j'ai déclaré que nous avions commencé à examiner nos procédés de vérification ainsi que ceux des groupes de vérification interne oeuvrant soit auprès d'un organisme central ou auprès des divers ministères. Cet examen visait plusieurs buts, c'est-à-dire:

-vérifier si nos propres activités de vérification étaient exercées en tenant compte des principes d'économie et de rendement;

-vérifier dans quelle mesure la méthodologie élaborée dans le cadre des trois principales études mises sur pied depuis 1973 l'Etude de la gestion et du contrôle financiers, l'Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information et le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité - pouvait être intégrée d'une façon appropriée aux programmes de vérification du Bureau de la vérification;

-évaluer la nature et la qualité de la vérification interne et de l'évaluation effectuées au sein du gouvernement et établir dans quelle mesure notre Bureau pouvait se fier à ces travaux dans le but d'éviter les doubles emplois et d'éliminer les travaux inutiles; et

-préciser les changements qu'il serait souhaitable d'apporter à notre manière de faire rapport au Parlement des résultats de nos examens.

1.63 A partir de cette étude, notre Comité de gestion a décidé d'instaurer ce que nous avons appelé un plan de vérification intégrée incluant des examens et des rapports cycliques et comportant les cinq éléments distincts, mais étroitement reliés entre eux,que représente le sigle C.A.D.R.E.:

-Contrôles financiers

-Attestation et autorisation

-Direction des opérations

-Rapports au Parlement

-Électronique et contrôles

1.64 Deux de ces éléments, Attestation et autorisation ainsi que Rapports au Parlement, représentent des éléments fondamentaux pour le Bureau de la vérification et cela depuis sa naissance il y a cent ans. Deux autres, Contrôles financiers ainsi qu'Électronique et contrôles, sont des éléments nouveaux liés aux méthodes modernes de vérification qui ont été intégrées aux programmes réguliers de vérification du Bureau. Le cinquième élément, Direction des opérations, n'a été introduit que très récemment au Canada; il s'agit de la méthodologie que le Bureau de la vérification est en train d'élaborer pour ses vérifications selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé.

1.65 L'élément Contrôles financiers est en quelque sorte une suite logique de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (1974-1976) par le biais de laquelle a été introduite au Bureau la vérification systématique. L'élément Électronique et contrôles, exigeant une méthodologie spécialisée et complexe utilisée pour les vérifications informatiques, a été élaboré à l'intention du Bureau au cours de l'Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (1976-1977). L'élément Direction des opérations englobe les examens portant sur l'application des principes d'économie, de rendement et d'efficacité à l'égard des programmes; nous avons conçu ces examens au cours du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (1976-1978) et nous continuerons de les mettre au point au fur et à mesure de l'expérience acquise.

1.66 Traditionnellement et en vertu des exigences de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, les sociétés fonctionnent selon un cycle commercial annuel. Les vérificateurs des sociétés doivent exprimer une opinion sur la justesse des états financiers présentés chaque année aux actionnaires. La comptabilité gouvernementale est aussi axée sur un cycle annuel basé sur la présentation annuelle au Parlement du Budget des dépenses, sur le vote des subsides ainsi que sur l'établissement et la présentation des Comptes publics annuels. La Loi sur le vérificateur général oblige le vérificateur du Parlement, comme cela est exigé du vérificateur d'une société dans le secteur privé, d'exprimer une opinion sur les états financiers annuels présentés au Parlement. Il doit également porter à l'attention du Parlement certaines questions qu'il a relevées au cours de ses examens annuels. Le respect de ces exigences a été et demeure l'élément de base, au plan légal, du mandat dont le Vérificateur général doit s'acquitter à l'égard du Parlement.

1.67 Cependant, la justesse des systèmes de gestion et de contrôle financiers, y compris leurs éléments exigeant un traitement électronique de données, n'est pas directement liée à un cycle annuel. Il en est de même des nouvelles modalités du mandat du Vérificateur général exigeant que les dépenses soient vérifiées en tenant compte des principes d'économie et de rendement et lui demandant de s'assurer qu'il existe des procédés satisfaisants pour évaluer l'efficacité des programmes. Chercher à effectuer ces parties essentielles de la

vérification chaque année pour toutes les entités que nous devons vérifier constituerait une entreprise non pratique et extrêmement coûteuse. En outre, l'adoption d'un cycle annuel en ce qui a trait aux nouveaux éléments des vérifications nous ferait vraisemblablement accoucher d'un volumineux et indigeste Rapport pour la Chambre des communes et dont l'étude sérieuse au cours de l'année suivant sa présentation constituerait pour le Comité permanent des comptes publics une mission difficile et même impossible.

1.68 Par conséquent, la méthode la plus pratique et la plus économique semble être un plan cyclique de vérification intégrée. En vertu de ce plan, le Parlement continuera de recevoir chaque année de l'information sur les états financiers officiels du gouvernement et sur ceux des entités pour lesquelles est exigée une vérification annuelle d'attestation et de conformité, en strict respect des exigences de la Loi. Les constatations et les observations découlant des autres éléments de la vérification, surtout ceux liés aux contrôles financiers et à la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, seraient présentées annuellement au Parlement, mais en utilisant un cycle quadriennal. Ce cycle quadriennal coïncide avec la durée moyenne d'un Parlement, entre les élections. A l'intention du Parlement et plus particulièrement du Comité des comptes publics, nous songeons à inclure dans nos Rapports annuels à la Chambre des communes, au moins une fois par cycle de quatre ans, des sommaires des résultats de nos vérifications intégrées pour chaque entité principale vérifiée. Cela nous permettra d'informer le Parlement de nos constatations et de nos observations, positives ou négatives en ce qui concerne la qualité et la justesse des systèmes de contrôle, d'administration et de rapports financiers utilisés par chaque entité. Lorsque nous noterons des lacunes ou des insuffisances, nous consignerons les recommandations appropriées et les réponses obtenues de la gestion.

1.69 Les implications de ce plan, que décrit plus longuement le chapitre l 1, sont importantes et lourdes de conséquences. Nous l'avons élaboré et nous sommes à l'implanter dans le but de servir le Parlement plus efficacement et en tenant compte des principes d'économie et de rendement. Ce Rapport du centenaire présente des exemples de la vérification intégrée et cyclique. Comme l'indiquent les Tables des matières, la Partie 1 comprend des questions touchant l'ensemble du gouvernement et principalement les organismes centraux, par exemple, le Bureau du Contrôleur général, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les organismes offrant des services à tout le gouvernement, par exemple, le ministère des Travaux publics. La partie 2 traite de questions concernant surtout les ministères, à la fois les questions relevées au cours de nos premières vérifications intégrées et celles retenues à la suite de nos examens annuels, que nous jugions devoir porter à l'attention du Parlement au cours de l'année où elles avaient été relevées.

1.70 Nos Rapports annuels, qui contiendront des sommaires des vérifications intégrées effectuées auprès de ministères, d'organismes et de sociétés de la Couronne choisis à l'avance, chacun d'entre eux revenant à l'avant-scène tous les quatre ans, ou plus fréquemment si

des circonstances particulières le justifient, permettront au Parlement:

-d'évaluer la qualité de la gestion administrative et financière;

-de s'assurer que les deniers publics et les ressources font l'objet d'un contrôle adéquat et qu'on en gère l'utilisation eu égard aux principes d'économie, de rendement et d'efficacité; et

-de prendre des mesures pour corriger les situations insatisfaisantes ou les procédés ne répondant pas aux normes établies.

Recherche en vérification intégrée

1.71 Au cours de cette année centenaire du Bureau de la vérification, nous avons planifié et mis sur pied un programme interne très poussé visant à consigner la méthodologie que nous avons élaborée au cours des cinq dernières années dans le cadre de nos grandes études s'appliquant à l'ensemble du gouvernement (E.G.C.F., E.S.I.I. et T.R.A.C.E.). Nous sommes a préparer une version révisée du manuel de la vérification, un cours de formation et un Guide d'introduction à la méthodologie de la vérification intégrée, méthodologie mise au point et utilisée par le Bureau du vérificateur général du Canada. Ces instruments de travail, au plan de nos activités professionnelles, sont essentiels pour assurer la mise en oeuvre de normes, de procédés et de méthodes uniformes de vérification pour tous les travaux que nous effectuerons auprès des ministères, des organismes et des sociétés de la Couronne.

1.72 Le sigle du programme, le mot C.A.D.R.E., est tiré des cinq éléments de base que nous avons mentionnés plus tôt: C - Contrôles financiers; A - Attestation et autorisation; D - Direction des opérations; R - Rapports au Parlement; et E - Électronique et contrôles. Nous prévoyons produire d'autres documents appropriés qui traiteront d'activités comme la planification d'une vérification intégrée et cyclique et la coordination des programmes de vérification avec les activités de vérification interne et d'évaluation des ministères.

1.73 J'ai fait part de ce programme à mes collègues des provinces et j'ai entrepris de les tenir pleinement au courant des progrès réalisés, tenant compte du fait que plusieurs provinces ont déjà voté, ou projettent de voter, une loi semblable à notre récente Loi sur le vérificateur général.

1.74 J'ai également fait part de notre programme au Contrôleur général et j'entends le tenir entièrement au courant des progrès accomplis, réalisant que, si les organismes centraux et les ministères acceptent notre importante recommandation ayant trait à une vérification interne intégrée et à une évaluation il pourra se présenter d'excellentes occasions de travailler en collaboration avec ce haut fonctionnaire en ce qui concerne l'élaboration et la mise en vigueur de normes et de méthodes professionnelles de vérification appliquées de manière uniforme qui seront, de toute évidence, source

d'épargnes en évitant le dédoublement des efforts de formation et des installations que cette dernière exige.

* * * * *

1.75 En ce début d'un second siècle au service du Parlement et de la population canadienne, il me fait plaisir d'affirmer, au nom de tous les membres du Bureau de la vérification, que nous nous acquitterons du mandat que nous a confié le Parlement avec vigueur et enthousiasme, avec un sens du devoir très poussé et un dévouement sincère.

TRAVAIL DE RECHERCHE SUR L'ANALYSE DU COÛT-EFFICACITÉ

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre	Paragraphe	Page
2.VÉRIFICATION PORTANT SUR LA VALEUR REÇUE EN CONTREPARTIE DE L'ARGENT DÉPENSÉ		
Données de base	2.1	33
Critères de vérification	2.8	35
Définitions d'économie, de rendement et d'efficacité	2.11	37
Un projet spécial: Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.)	2.16	38
Organisation et méthodologie du projet	2.18	38
3.PLANIFICATION DES PROJETS D'ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS		
Données de base	3.1	43
Portée	3.3	43
Critères de vérification	3.6	44
Conclusions de la vérification	3.12	46
Constatations de la vérification	3.14	47
Recommandations	3.26	50
Cas d'acquisitions d'immobilisations	3.28	51
Environnement - Lutte contre les inondations	3.29	51
Affaires indiennes et du Nord canadien - Écoles	3.35	53
Défense nationale - Planification de l'aménagement des bases	3.44	55
Ministère des Postes - Système mécanisé de tri des lettres	3.48	56
Travaux publics - Immeubles polyvalents	3.53	57
Travaux publics - Edifice C.D. Howe	3.59	58
Transports - Aéroport international de Calgary	3.63	58
Transports - Expansion de l'aéroport international de Toronto (Malton)	3.72	61
Transports - Brise-glaces de classe "R"	3.74	62
Transports - Automatisation des phares	3.79	63
Transports - Centre d'essai des véhicules automobiles	3.86	64
Transports - Institut de formation de Transports Canada	3.92	65
Transports - Système de gestion du trafic maritime de la Côte ouest	3.97	66

Pièce:
3.1Coût selon l'échelle mobile des

projets d'immobilisations 48

4.MESURER ET AUGMENTER LE RENDEMENT

Données de base 4.1 69
Portée 4.10 71
Critères de vérification 4.12 71
Conclusions de la vérification 4.19 74
Constatations de la vérification 4.22 74
Recommandations 4.25 76
Cas de mesure du rendement dans les ministères 4.27 76
Communications - Programme du spectre des fréquences radioélectriques 4.28 76
Emploi et Immigration - Politique relative a l'immigration et à la population 4.31 77
Emploi et Immigration - Programmes des prestations 4.36 78
Emploi et Immigration - Fichier central 4.42 79
Emploi et Immigration - Politique du marché du travail 4.45 79
Affaires extérieures - Bureau des passeports 4.48 80
Affaires indiennes et du Nord canadien - Parcs nationaux 4.53 81
Défense nationale - Entretien des installations 4.56 81
Santé nationale et Bien-être social - Programme de la sécurité du revenu 4.59 82
Revenu national - Douanes et Accise - Opérations commerciales 4.62 83
Revenu national - Impôt - Activité d'exécution 4.68 84
Ministère des Postes - Traitement du courrier 4.73 85
Gendarmerie royale du Canada - Programme de formation 4.80 86
Secrétariat d'État du Canada - Bureau des traductions 4.82 86
Affaires des anciens combattants - Services de traitement 4.85 87

5.ÉVALUER L'EFFICACITÉ

Données de base 5.1 89
Portée 5.8 90
Critères de vérification 5.10 91
Conclusion de la vérification 5.17 93
Constatations de la vérification 5.18 93
Recommandations 5.24 94
Cas d'évaluation de programme 5.27 95
Agriculture - Office de stabilisation des prix agricoles et Office des

produits agricoles 5.28 95
Ministère de la Consommation et des Corporations - Programme de la consommation: activités de contrôle 5.31 96
Emploi et Immigration - Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada 5.34 97

Emploi et Immigration - Programme d'initiatives locales 5.41 98
Affaires indiennes et du Nord canadien - Education 5.48 99
Industrie et Commerce - Direction de la machinerie 5.51 100
Travail - Recherche et élaboration des programmes 5.56 101
Revenu national - Douanes et Accise - Examen et contrôle des opérations commerciales 5.59 102
Revenu national - Impôt - Activité d'exécution 5.64 103
Expansion économique régionale - Loi sur les subventions au développement régional 5.67 103
Secrétariat d'Etat du Canada - Programme d'expansion du bilinguisme 5.75 105
Solliciteur général - Système fédéral de libérations conditionnelles 5.78 106
Affaires des anciens combattants - Programmes de services aux anciens combattants et de services de traitement 5.84 108

VÉRIFICATION PORTANT SUR LA VALEUR REÇUE EN CONTREPARTIE DE L'ARGENT DÉPENSÉ

Données de base

2.1 Les législateurs et les hauts fonctionnaires se préoccupent de plus en plus des résultats obtenus eu égard aux dépenses, c est-à-dire qu'ils se soucient de plus en plus de questions d'économie, de rendement et d'efficacité, ce qui a amené de nombreux pays à part le Canada à adopter la vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Cette conception plus globale de la vérification dépasse le cadre étroit de la comptabilité financière, importante certes mais limitée. Ainsi, à titre d'exemple, des contrôles financiers appropriés peuvent assurer que les employés sont payés pour leurs heures de travail au taux de rémunération approprié. Cependant, ces contrôles ne peuvent assurer que leur temps est employé efficacement, ni que le travail qu'ils font est nécessaire.

2.2 Depuis longtemps, les vérificateurs généraux du Canada se sont intéressés de façon indirecte à la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Bien que Watson Sellar n'ait pas employé cette expression, il définit les paiements à titre gratuit et les paiements

sans contrepartie dans l'édition de 1958 du Guide du Bureau de la vérification. Les agents de vérification avaient pour instruction d'attirer l'attention sur ce genre de paiements et sur les pertes virtuelles qui, bien que différents sur le plan technique, avaient une caractéristique commune: aucun service n'avait été rendu ou la dépense n'avait pas eu l'utilité escomptée. Lorsque le Vérificateur général estimait utile de porter ces dépenses à l'attention du public, il incluait dans son rapport des observations à ce sujet.

2.3 Le besoin d'une vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé a été reconnu de façon plus générale et plus officielle par le Comité indépendant de révision des fonctions du Vérificateur général du Canada, créé en 1973 sous la présidence de feu J.R.M. Wilson, F.C.A. Le comité Wilson a fait enquête sur les responsabilités du Bureau du vérificateur général, sur ses relations avec les ministères et organismes fédéraux et sur les procédés de préparation des rapports. Il a également étudié "les exigences légales et autres afin d'assurer qu'il (le Bureau) puisse s'acquitter de ses responsabilités avec le degré nécessaire d'indépendance". Le comité s'est appuyé sur l'expérience de ses membres, sur ses enquêtes faites au Canada et sur l'expérience acquise à d'autres pays. Il a étudié de près les relations entre le Bureau et le Comité permanent des comptes publics, le ministre des Finances, le Conseil du Trésor, la Commission de la Fonction publique, les groupes gouvernementaux de vérification interne et d'autres organismes professionnels et publics de vérification.

2.4 Le comité Wilson a étudié en détail le contenu, le mode de préparation, l'échelonnement et la forme des rapports présentés par le Vérificateur général, mettant l'accent sur les relations entre les concepts fondamentaux de responsabilité et de vérification. A ce sujet, le comité remarqua dans son rapport du 27 mars 1975 que les vérificateurs du gouvernement devraient informer le Parlement de l'utilisation des fonds qu'il a accordé aux ministères en précisant s'ils ont été dépensés à bon escient. Le comité donnait à cette responsabilité de vérification un sens assez large, y incluant la vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, dans le cadre de ces recommandations à long terme sur le travail du Bureau.

2.5 Pour ce qui est des pouvoirs législatifs du Vérificateur général et de l'évolution de ses responsabilités en matière de rapport au Parlement, le comité est arrivé à la conclusion suivante:

"... que le Vérificateur général tienne compte de l'économie et de l'efficacité lorsqu'il effectue un examen des dépenses. Puisque cette attribution a fait l'objet de controverses dans le passé, la nouvelle loi devrait être explicite à ce sujet: le Vérificateur général devrait être autorisé expressément à faire rapport sur les cas où, à son avis, le gouvernement n'a pas obtenu une valeur raisonnable en contrepartie des fonds publics qu'il a dépensés."

2.6 Dans la même partie de ce rapport, le comité Wilson a également traité du rôle du Vérificateur général, pour ce qui est des

rapports au Parlement sur l'efficacité des programmes. Le comité remarque qu'il n'est pas toujours facile de savoir ce que le Parlement s'attend d'accomplir en légiférant et que les résultats ne sont pas toujours faciles à mesurer de façon fiable. Cependant, conclut le comité, le Bureau de la vérification devrait s'intéresser de façon particulière aux progrès réalisés dans la mesure du rendement:

"Le Bureau de la vérification possédera (alors) les compétences nécessaires pour identifier les secteurs du gouvernement au sujet desquels pourraient être faites des études d'efficience et pour évaluer la validité de toute conclusion qui en découlerait."

En outre, ajoute-t-il:

"Le fait que l'évaluation systématique des résultats de programmes occasionne des problèmes d'identification et d'évaluation ne doit pas servir de prétexte pour mettre en doute le droit du Vérificateur général d'exprimer une opinion sur les cas évidents d'inefficience découverts lors de l'examen des comptes."

"Parce que l'évaluation de l'efficience des programmes constitue une partie intégrante du concept de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, il importe que la nouvelle loi soit assez large pour assurer que le Vérificateur général possède le droit d'exprimer une opinion sur de telles études et même de faire sa propre évaluation des résultats des programmes, dans la mesure ou il n'existe aucun autre moyen satisfaisant d'arriver à cette fin. Pour le moment, l'initiative devrait revenir au Conseil du Trésor et aux ministères fonctionnels, mais il faudra redoubler d'effort dans ce sens. Certains pays ont fait d'énormes progrès dans ce sens, de sorte qu'il n'y a pas de raison que le Canada se refuse de s'engager dans cette voie."

2.7 Ces observations et d'autres faites par le comité ont été discutées par la suite et ont influencé la rédaction de la Loi sur le vérificateur général, 1976-77, c.34, proclamée le 1er août 1977. L'article 7(2) de la loi est le fondement législatif de la vérification suivant le concept de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépense:

"Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que...

d)des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

e)des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre."

Il importe de noter que bien que, d'après la Loi, le Vérificateur général doit évaluer si les dépenses ont été effectuées en tenant

compte de l'économie et du rendement, il n'est pas tenu de faire "sa propre évaluation des résultats des programmes" comme l'avait suggéré le comité Wilson. Le Vérificateur général doit cependant signaler l'absence de procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité des programmes et d'en faire rapport.

Critères de vérification

2.8 Comme toute vérification, les examens de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé effectués par le Bureau du vérificateur général lui permettent d'exprimer un avis, fondé sur la comparaison des faits observés dans une situation donnée à un ensemble de pratiques et de critères de gestion généralement reconnus. Dans le cas des vérifications financières, les normes sont définies par des précédents et exposées dans des documents tels que la Loi sur l'administration financière, le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor. Ce sont là des références pertinentes. Par contre, la vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé est un domaine relativement nouveau de la profession. Les guides sont peu nombreux et les précédents sont rares. Dans l'administration fédérale, deux situations générales peuvent se produire:

-Les domaines qui sont couverts par des directives et des lignes directrices émises par le Conseil du Trésor. Il s'agit notamment de la mesure du rendement et de l'évaluation des programmes, qui se rapportent à l'ensemble de l'administration fédérale et qui sont traitées aux chapitres 4 et 5 de ce Rapport. Le Guide de l'analyse avantages-coûts du Conseil du Trésor et son document récent intitulé Politique et lignes directrices sur la gestion des grands projets de la couronne influent sur un troisième domaine, a savoir la planification des acquisitions d'immobilisations, qui est traité au chapitre 3. Ces directives et lignes directrices ont constitué une de nos sources pour identifier les critères de vérification devant servir à évaluer le processus de gestion d'une opération donnée.

-Les domaines pour lesquels nous n'avons aucune ligne directrice. Le Bureau a établi des critères généraux devant servir à déterminer si le processus de gestion d'une opération donnée est adéquat.

2.9 En matière de gestion, les exigences peuvent varier d'une opération à l'autre. Dans une situation donnée, il y a plus d'une façon de bien gérer et plus d'une sorte d'information possible. Nous sommes partis de ces facteurs, en reconnaissant aussi que l'expression d'une opinion de vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé est un secteur relativement nouveau et imprécis de la profession, pour exposer nos critères de vérification en termes très généraux. Chaque fois qu'une vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé est faite, ces critères sont interprétés dans le contexte de l'opération étudiée. Ainsi, bien que les vérifications selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé soient généralement cohérentes, l'éventail d'interprétation est plus large que dans les

vérifications financières.

2.10 Pour chaque point traité à l'échelle de l'administration fédérale, nous avons exposé les critères de vérification utilisés. Les conclusions, constatations et recommandations que nous avons données pour l'ensemble de l'administration fédérale devraient être lues en tenant compte de ces critères, que nous avons également appliqués aux opérations particulières.

Définitions d'économie, de rendement et d'efficacité

2.11 Lorsque nous avons planifié nos vérifications, pour l'année qui vient de se terminer, nous sommes partis d'une définition des trois expressions clés qui étaient utilisées dans la Loi sur le vérificateur général, pour décrire nos attributions en matière de vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, à savoir l'économie, le rendement et l'efficacité. Nous continuerons à étouffer ces définitions au fur et à mesure que nous acquerrons de l'expérience.

2.12 Économie. Par économie, on entend les conditions dans lesquelles le gouvernement acquiert des ressources humaines et matérielles. Pour qu'une opération soit économique, l'acquisition des ressources doit être faite en quantité appropriée et ces ressources doivent être d'une qualité acceptable et au coût le plus bas possible. Sans mécanismes de contrôle, le personnel affecté aux programmes peut être trop ou pas assez nombreux, ou encore, ces programmes peuvent ne pas disposer des ressources appropriées pour obtenir les résultats recherchés.

2.13 Rendement. Par rendement, on entend le rapport entre les biens ou les services produits d'une part, et les ressources utilisées pour les produire d'autre part. Dans une opération basée sur le rendement, pour tout ensemble de ressources utilisées le produit obtenu est maximum, ou encore les moyens utilises sont minimaux pour toute qualité et quantité données de services. Il est évident que le rendement est plus facile à mesurer et à contrôler dans certains cas que dans d'autres. L'objectif sous-jacent de gestion est une productivité accrue.

2.14 Efficacité. Quant à l'efficacité, c'est la mesure dans laquelle un programme atteint les buts visés ou les autres effets recherchés. Par exemple, pour augmenter les revenus dans un domaine donné, un programme peut être conçu pour créer des emplois. Les emplois créés sont le produit du programme et contribuent à l'obtention de l'effet recherché par le programme, à savoir une augmentation des revenus, qui peut être mesurée pour évaluer l'efficacité du programme. Évidemment, tous les programmes ne peuvent être évalués également. Par ailleurs, les procédés qu'utilise la gestion pour mesurer l'efficacité et en rendre compte ne sont pas les mêmes suivant le programme.

2.15 Pour évaluer la gestion sur le plan de l'efficacité, nous commençons par comprendre les objectifs, buts et effets recherchés par

le programme et nous les notons. Nous étudions ensuite la pertinence des systèmes de gestion conçus pour évaluer la réalisation de ces objectifs et faire rapport sur celle-ci. Ce n'est pas dans nos attributions de mettre en doute la pertinence des objectifs du programme ou des valeurs sur lesquelles ils se fondent; ceci relève du Parlement lui-même.

Un projet spécial: Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.)

2.16 En 1976, après l'impact du rapport du comité Wilson et la rédaction du Bill C-20, la Loi sur le vérificateur général, il devint évident qu'il fallait consacrer des ressources importantes du Bureau de vérification à la vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Nous annoncions au paragraphe 19.14 de notre Rapport de 1977 un projet spécial du Bureau:

"Sachant que la Loi sur le vérificateur général serait bientôt présentée au Parlement et, par conséquent, qu'il fallait préparer de façon immédiate mon Bureau à assumer ses nouvelles responsabilités, j'ai mis sur pied, en septembre 1976, le groupe du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité qui devait poursuivre les objectifs suivants:

-amasser des renseignements et faire le point sur les systèmes de contrôle de gestion dans le secteur public en termes d'économie, de rendement et d'efficacité;

-évaluer (du point de vue de l'économie, du rendement et de l'efficacité) les procédés actuels de planification, de mesure et de contrôle des activités dans la fonction publique au Canada et en faire rapport; et

-faire des recommandations au Bureau du vérificateur général quant à la façon, désormais, de réaliser son nouveau mandat."

2.17 En matière d'économie et de rendement, nous pouvons décider d'analyser les faits propres à la situation et de faire rapport sur ceux-ci. Ainsi, par exemple, nous pouvons évaluer le rendement d'une opération en comparant les produits réellement obtenus à des normes établies, ou encore choisir une "méthode systématique", nous concentrant sur l'information disponible et son utilisation. Les gestionnaires reçoivent-ils les renseignements appropriés pour déterminer le rendement d'une opération? Lorsque cette information révèle un faible rendement, ont-ils pris les mesures qui s'imposaient? La plupart de nos vérifications se sont essentiellement concentrées sur les systèmes. Nous avons surtout étudié la pertinence de l'information de gestion, particulièrement dans le domaine de l'évaluation de l'efficacité. Dans certaines études, nous avons approfondi la question afin d'obtenir notre propre évaluation de l'économie ou du rendement d'une opération et nous avons fait rapport sur ces évaluations lorsque nous estimions que les résultats étaient significatifs.

Organisation et méthodologie du projet

2.18 Comme pour les précédentes études spéciales du Bureau de la vérification, nous avons utilisé pour le T.R.A.C.E. une équipe mixte, composée de membres de notre personnel à plein temps et d'experts-conseils professionnels recrutés auprès des cabinets d'experts-conseils en gestion, des cabinets d'experts-comptables et des universités, soit dans le cadre du Programme de permutation des cadres de la Commission de la Fonction publique, soit par des contrats de services personnels. A ce projet ont participé 90 professionnels, venant de 32 organisations. Au cours de la réalisation de ce projet, l'effectif moyen a été de 40 personnes, soit 13 fonctionnaires et 27 contractuels, travaillant tous à plein temps.

2.19 Le Vérificateur général a créé un comité consultatif supérieur du T.R.A.C.E., par le truchement duquel les cadres supérieurs des firmes nationales de consultation de gestion nous ont fourni conseils et avis. Le comité a examiné nos conclusions, constatations et recommandations relatives à l'ensemble de l'administration fédérale au fur et à mesure que nous les formulions. Les membres du comité sont les suivants:

Kenneth G. Belbeck, C.M.C. (Président) Stevenson & Kellogg
Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A., C.M.C. Peat, Marwick and Partners
Richard Mineau, LL.L., C.M.C. Price Waterhouse Associates
Jack M. Smith, C.M.C. Woods, Gordon & Co.

M. George N.M. Currie, B. Eng., M. Sc., ancien président de Currie, Coopers & Lybrand Ltd., a fait partie du comité jusqu'au début de 1978, lorsqu'il a quitté sa firme pour un poste de haute direction dans l'industrie.

2.20 T.R.A.C.E. a commencé en septembre 1976 par des projets-pilotes dans trois ministères. Le travail que nous résumons au présent rapport a commencé en janvier 1977; nous avons alors en+repris des vérifications pour étudier certains aspects de la gestion dans un certain nombre de ministères. Nos programmes de vérification se sont concentrés sur des activités et des programmes très divers du gouvernement, ceci notamment afin d'étudier les effets de la Loi sur le vérificateur général. Les buts recherchés étaient: (1) d'établir une méthodologie et d'arriver à des conclusions relatives à l'un des aspects de la gestion, tel que la planification, la productivité des opérations, l'évaluation de programme etc.; et (2) de faire enquête sur un ou plusieurs aspects que nous estimions importants pour le ministère faisant l'objet de la vérification.

2.21 Des enquêtes préliminaires dans un certain nombre de ministères nous ont permis d'identifier les domaines qui pourraient faire l'objet d'une vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, conformément au mandat reçu. Comme toujours, nous avons choisi l'un des domaines identifiés pour une enquête immédiate. Les autres études éventuelles pourront être effectuées par la suite, lorsque les directeurs généraux du Bureau auront établi leur programme de vérification pour chacun des

ministères.

2.22 Au 31 août 1978, nous avions entrepris 52 projets de vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Nous avions terminé 35 projets et des rapports intérimaires avaient été remis aux ministères pour obtenir leurs commentaires et leurs réactions. C'est sur ces 35 rapports que se fonde la discussion de problèmes qui se posent à l'échelle de l'administration fédérale, dans les trois prochains chapitres. Les chapitres 14 à 19 du présent Rapport sont des résumés de nos vérifications intégrées de six ministères et comprennent les résultats des 16 projets T.R.A.C.E. réalisés dans ces ministères. Quelques examens T.R.A.C.E. n'ont pas relevé de sujets suffisamment importants pour en faire rapport au Parlement.

2.23 Les conclusions de tous les examens T.R.A.C.E. ont été longuement discutées avec les gestionnaires de programme et les sous-chefs de ministères. La qualité de la gestion, sur laquelle portent les vérifications T.R.A.C.E., étant un domaine où l'interprétation a une large part et où les divergences d'opinions peuvent être grandes, nous avons soigneusement informé les ministères de nos points de vue, nous avons vérifié les faits et discuté avec eux de nos interprétations. Nous avons été impressionnés par leur réaction, à la fois rapide et constructive. Les gestionnaires dans les ministères ont pris beaucoup de mesures pour corriger les points faibles signalés et se sont efforcés davantage d'apporter des solutions aux problèmes qui avaient été décelés avant notre vérification.

2.24 L'équipe du T.R.A.C.E. a consacré également une grande partie de ses efforts à élaborer une méthodologie de vérification appropriée. L'importance attribuée aux lignes directrices en matière d'enquête et au programme de perfectionnement pour le personnel de vérification restera toujours aussi grande. L'un des traits marquants de la méthodologie établie par T.R.A.C.E. est l'importance attribuée à la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépense au cours même du processus de la vérification. Ceci nous a amenés à réinterpréter l'établissement de programmes de vérification, qui commence par un examen préliminaire des questions et des problèmes de gestion des ressources et aide le Bureau à établir un ordre de priorités de vérification. Dans les cas où l'on soupçonne des pratiques faibles de gestion, il nous faut revoir les problèmes sous tous les angles et ceci peut prendre beaucoup de temps. Dans ce Rapport, par exemple, certaines des demandes de renseignements sur les acquisitions d'immobilisations se rapportent à des projets qui datent de presque 10 ans. Ce genre de vérification exige des techniques quelque peu différentes des techniques traditionnelles du Bureau.

2.25 Le point crucial de la méthodologie d'enquête est un ensemble de "critères de vérification" qui évolue et qui est fondé sur les normes de gestion que le Parlement peut raisonnablement exiger du gouvernement dans son ensemble. L'établissement et l'étude de ces critères sont une fonction sous-jacente de T.R.A.C.E., ceci à une double fin: d'abord en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité des vérifications selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de

l'argent dépensé et ensuite pour encourager la formulation, l'adoption et l'utilisation active de pratiques de gestion reconnues au sein du gouvernement.

2.26 La méthodologie utilisée par T.R.A.C.E. ressort dans les trois prochains chapitres du présent Rapport qui traitent de la planification des projets d'acquisitions d'immobilisations, ceux qui portent sur la mesure et l'amélioration du rendement et ceux qui portent sur l'évaluation de l'efficacité. Elle est aussi élaborée dans plusieurs autres domaines qui présentent un intérêt pour la vérification à venir.

2.27 En ce qui concerne la planification, pour les projets d'immobilisations, nous avons mis au point une méthodologie d'enquête assez complète. Cette méthodologie est fondée sur l'opinion d'experts, sur l'expérience acquise dans d'autres juridictions et sur nos observations de la Fonction publique du Canada. Il reste cependant beaucoup à faire dans le traitement des questions de planification dans d'autres genres de programmes du gouvernement.

2.28 T.R.A.C.E. a pu tirer profit de deux expériences reconnues dans le domaine de la mesure du rendement et de son amélioration: a savoir les efforts systématiques d'amélioration de la productivité de la main-d'oeuvre, efforts qui remontent à plus de deux générations et les efforts du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères qui n'ont cessé depuis dix ans de mesurer et d'améliorer le rendement dans la Fonction publique. Certains types de travaux dans la Fonction publique se prêtent plus que d'autres à l'accroissement de la productivité. Il n'en demeure pas moins que par un rendement accru, la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé peut être augmentée. En général, ceci demande des concepts et des méthodes clairs et précis.

2.29 L'évaluation de l'efficacité pose des problèmes d'un autre ordre. Lorsqu'il s'agit de la faisabilité, des mérites et de l'utilité à long terme d'efforts structurés de mesure et d'évaluation des résultats des programmes publics, les opinions divergent. Dans quelle mesure peut-on définir les objectifs des nouveaux programmes de façon à pouvoir ensuite mesurer leur réalisation? Combien d'argent devrait-on consacrer à l'évaluation? Quelles techniques particulières de recherche en évaluation devraient être appliquées? A ce jour, nous nous sommes concentrés d'une part sur les méthodes d'appréciation de l'évaluation, afin de reconnaître les résultats de programmes et d'autre part sur l'état des recherches en évaluation, afin que les études d'évaluation de programme puissent être vérifiées, en ce qui concerne la rationalité du procédé et la fiabilité des résultats. La méthodologie de T.R.A.C.E. reflète l'intérêt que nous portons à l'amélioration et à la multiplication des évaluations de programmes comme le demande le Conseil du Trésor.

2.30 Pour réunir l'expérience acquise dans T.R.A.C.E. et la faire partager, le Bureau de la vérification rédige actuellement de nouveaux guides de vérification, de nouvelles lignes directrices pour la préparation de rapport et des documents de recherche. Nous aurons en

effet à relever le défi que posent la formation et le perfectionnement du personnel des équipes de vérification en vue d'une plus grande compétence dans l'application de la méthode de vérification intégrée, que nous décrivons plus longuement au chapitre 1 de ce Rapport. C'est ainsi que le Bureau compte préserver l'efficacité des services qu'il fournit au Parlement.

3

PLANIFICATION DES PROJETS D'ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS

Données de base

3.1 La période de restriction budgétaire que nous vivons actuellement, et qui se continuera encore un certain temps, accentue davantage l'importance de la planification étant donné que le gouvernement cherche à canaliser de nouveaux fonds vers les domaines les plus productifs et à débloquer des fonds pour des projets de plus haute priorité. La planification couvre une vaste gamme d'activités - il peut s'agir d'activités très vastes comme l'établissement des priorités du gouvernement ou d'activités très détaillées comme la préparation de la journée de travail d'un commis. La planification touche tous les, aspects de notre mandat concernant la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépense. Les décisions relatives aux acquisitions nous amènent à nous interroger sur des questions fondamentales comme celle de savoir si on a pu obtenir la qualité souhaitée à un coût minimum, c'est-à-dire le souci d'économie. Les projets de planification, d'acquisition ou de construction d'immobilisations obligent à évaluer la question du rendement quant à la gestion des projets. L'évaluation de l'efficacité peut être facilitée ou compromise selon la précision avec laquelle on a formulé les objectifs et les effets prévus lors de l'étape de la planification.

3.2 Nous avons suffisamment étudié un aspect de la planification des projets d'acquisitions d'immobilisations pour être en mesure de présenter un rapport. Nos constatations s'attachent surtout, à l'aspect "économie" des projets et, dans certains cas, nous avons également étudie l'aspect "rendement". Nous comptons, plus tard, étudier d'autres aspects de la planification qui entrent dans notre mandat de vérification et en faire rapport.

Portée

3.3 L'équipe du projet T.R.A.C.E. a effectué un certain nombre d'études sur la planification en matière d'acquisitions d'immobilisations. Afin que notre étude nous donne un aperçu assez complet des acquisitions d'immobilisations, nous avons choisi des ministères qui ont effectué d'importantes dépenses en capital. Au sein de ces ministères, nous avons indiqué les projets à vérifier d'après:

-leur dimension, en optant plutôt pour les grands projets que pour ceux de moindre envergure; et

-les enquêtes et les vérifications déjà en cours.

3.4 Les acquisitions d'immobilisations que nous avons étudiées ne représentent pas nécessairement tous les projets du genre réalisés par le gouvernement au cours des dernières années. Il s'agit plutôt d'un choix d'importants projets dont le coût total prévu s'élève à

environ $699.7 millions. Le montant total des dépenses en capital prévu dans le Budget principal des dépenses de 1977-1978 était de $1,838.6 millions. Le coût en capital total approuvé pour les projets en cours en 1977-1978 est estimé à $10 milliards, sans compter les fonds consacrés à des programmes comme ceux de la lutte contre les inondations, de la construction d'usines d'évacuation des eaux usées ou d'aide à la construction domiciliaire apportée par la Société centrale d'hypothèques et de logement. Ces montants ne comprennent pas les frais de fonctionnement et d'entretien de ces installations. Sur la durée d'utilisation d'un bien en capital, ces frais s'élèvent en général à un montant au moins égal au coût en capital. Les projets que nous avons étudiés à fond ont été termines récemment ou étaient sur le point de l'être. En 1977-1978, les sommes dépensées pour ces projets se sont élevées à $161 millions. En raison de la nature de ces projets, les premières autorisations peuvent avoir été données il y a plus de 10 ans.

3.5 Notre travail se compose surtout de post-vérifications, c'est-à-dire que nous étudions les résultats après les faits. Par conséquent, nous étudions la documentation préparée au moment de la prise de décisions et observons les événements subséquents, y compris les résultats des procédés suivis pour la réalisation de ces projets. Dans certains cas, les ministères nous ont indiqué qu'ils avaient adopté des procédés en vue d'éliminer, dans les projets à venir, les problèmes que nous avons identifiés. Nous encourageons ces initiatives mais ne pouvons pas juger de l'efficacité de procédés qui ne sont pas encore appliqués. Nous présentons ici les résultats de notre étude afin de faire ressortir l'importance de procédés de planification et de contrôle appropriés. Les procédés utilisés ne sont cependant que des outils pour la direction. Ils contribuent et doivent être orientés vers la poursuite de l'objectif "économie".

Critères de vérification

3.6 Au début de notre travail, nous avons proposé des critères pour la vérification des acquisitions d'immobilisations. Nous les avons mis à l'essai et, dans certains cas, il a fallu les modifier au cours de notre vérification sur place. Voici donc les critères que nous avons posés.

3.7 La responsabilité et l'imputabilité doivent être clairement définies et connues.

-La responsabilité et l'imputabilité des besoins en analyse, de la détermination d'objectifs, de la réalisation d'études de faisabilité, de la formulation de propositions, du contrôle de la conception et de la construction et de la revue des projets terminés doivent être clairement définies et connues.

3.8 Les demandes de fonds doivent être appuyées par une documentation appropriée et complète.

-Chaque acquisition d'immobilisations doit débuter par une analyse juste du besoin à combler et de sa relation avec les objectifs de la

législation et du ministère. Il faut bien faire attention de ne pas exagérer les avantages, et de ce fait exagérer le besoin pour le projet.

-Dans chaque cas d'acquisition d'immobilisations, les objectifs doivent être rédigés en termes précis et ces objectifs doivent être reliés à l'évaluation des besoins. Lorsque cela est possible, les objectifs devraient permettre de mesurer facilement jusqu'a quel point ils ont été atteints.

-Il y a lieu d'évaluer de façon objective d'autres mesures possibles, en se basant sur les différences dans les revenus, les avantages et les coûts sur la durée d'utilisation du bien (coûts en capital initial et la valeur actuelle des frais de fonctionnement et d'entretien pour la durée d'utilisation du bien). Les possibilités qui doivent être analysées en profondeur comprennent l'octroi de contrats a des compagnies capables d'effectuer le travail requis; la location ou l'achat à forfait; la réparation ou la modification des installations existantes ou leur remplacement; ou encore retarder le projet, peut-être même indéfiniment.

-Les estimations du coût en capital tout au long du processus de planification doivent être réalistes et complètes, c'est-à-dire qu'elles doivent englober tous les aspects du projet. Il est recommandé d'effectuer une estimation révisée en fonction du plan finalement arrêté, des échéances et des conditions du site, avant de demander l'approbation finale. Il faut tenir compte des effets toujours possibles de l'inflation, à part des autres facteurs d'augmentation des coûts. Les estimations devraient toujours être exprimées selon la valeur actuelle du dollar et selon sa valeur éventuelle.

3.9 L'approbation finale doit être basée sur une information complète.

-Les dépenses de construction ne devraient pas être approuvées au début de la planification du projet, car toutes les données ne sont pas encore disponibles. Lors de la conception d'un projet, on ne devrait approuver que les fonds nécessaires pour effectuer des études de faisabilité, pour élaborer un plan et estimer les coûts. Selon ce qui a été dit ci-dessus, une des raisons pour lesquelles il faut retarder l'approbation finale est qu'il n'est pas possible d'estimer avec précision les coûts de construction, tant que les conditions du site n'ont pas été évaluées et qu'un plan n'a pas été arrêté. Des estimations précises sont indispensables pour effectuer des analyses des profits par rapport aux coûts et prévoir les mouvements de fonds. L'approbation finale d'un projet devrait également être précédée: - d'une analyse récente des besoins et des options;

-d'engagements de location de la part des utilisateurs principaux, dans le cas d'une installation payée par les utilisateurs; et

-des programmes détaillés de réduction de la main-d'oeuvre, dans le cas d'un projet de mécanisation.

3.10 La mise en oeuvre du projet devrait être contrôlée adéquatement.

-les gestionnaires devraient exercer un contrôle sur les projets au cours de l'avant-projet et de la construction, afin d'assurer que les installations, de la grandeur et de la qualité approuvées, sont terminées à temps et selon le budget autorisé. Des systèmes appropriés doivent être mis en place pour le contrôle des modifications des plans et la préparation de rapports sur l'avancement des travaux indiquant les personnes responsables des décisions prises et des résultats obtenus.

3.11 Les projets doivent être étudiés une fois terminés.

-Tous les projets doivent être étudiés une fois terminés afin:

-de vérifier si les procédés appropriés ont été appliqués, si on a tenu compte de l'économie et du rendement et si les objectifs ont été atteints;

-d'évaluer le rendement des gestionnaires; et

-contrôle pour des projets similaires qui pourraient être entrepris a l'avenir.

Conclusions de la vérification

3.12 D'après les vérifications T.R.A.C.E. effectuées jusqu'à maintenant, le processus d'acquisitions d'immobilisations ne nous apparaît pas comme répondant à des normes raisonnables de "souci d'économie". Le processus présente un certain nombre de lacunes qui nous portent à croire, dans l'ensemble, que des ressources de qualité appropriée n'ont pas été acquises à un coût minimal.

3.13 Nous n'avons pas constaté la même chose dans tous les projets que nous avons étudiés. Des lacunes présentes dans un projet peuvent ne pas se retrouver dans un autre. Deux des 13 projets que nous avons étudiés ont démontré un souci d'économie raisonnable.

Constatations de la vérification

3.14 Nos études révèlent que de bonnes pratiques qui sont ressorties après plusieurs années d'expérience dans la gestion de projets n'ont pas été suivies dans la planification et l'acquisition de biens en immobilisations. Un bref historique de tous les projets d'acquisitions d'immobilisations étudiés est donné plus loin dans ce chapitre.

3.15 Parfois, il nous a été impossible de porter une attention suffisante à certains points importants de la planification et de la mise en oeuvre de projets, parce que la responsabilité et l'imputabilité de ces projets n'étaient pas clairement définies.

3.16 Les gestionnaires de programme et les ministères ont tendance à plaider en faveur de projets d'immobilisations favorisant l'atteinte des objectifs de programmes dont ils ont la charge. Toutefois, ceci semble avoir été poussé à l'extrême. Les mécanismes de contrôles centraux n'assurent pas l'équilibre qu'ils devraient dans ce domaine. Nous avons remarqué dans un certain nombre de projets que le besoin de nouvelles installations n'avait pas été démontré clairement ou que les avantages qui devaient en découler avaient été exagérés. Les objectifs de certains projets n'ont pas été établis assez clairement pour permettre d'évaluer de façon raisonnable si ces projets répondaient à un besoin et d'étudier le projet une fois terminé pour voir si ces objectifs ont été atteints. En outre, les mesures de rechange n'ont pas toujours été évaluées et présentées de façon objective. Les études de faisabilité et les demandes de projets faisaient généralement ressortir davantage le choix du ministère concerné, au détriment des autres solutions possibles.

3.17 Le principal point de notre étude des projets d'immobilisations était de savoir dans quelle mesure leurs coûts ont dépassé les montants approuvés au départ. La pièce 3.1 montre que les coûts totaux ont passé de $281.6 millions à $699.7 millions selon la dernière estimation du coût final, soit une augmentation de 148%. Le plus faible taux d'augmentation a été celui du programme relatif aux digues du sud-ouest de l'Ontario. Cependant, cette faible augmentation tient du fait que l'ampleur des travaux a été grandement réduite après que le Conseil du Trésor eut refusé d'approuver des estimations ayant subi une augmentation substantielle. Un autre programme de protection contre les inondations, celui visant le fleuve Fraser, a vu la contribution fédérale passer de $18 millions à $60 millions alors que beaucoup moins de travail que ce qui avait été prévu dans les estimations originales n'a été réalisé. La plus grande augmentation de coût de $17 millions à $ 108 millions a été observée dans le projet de brise-glaces de classe 1,R". L'augmentation selon l'échelle mobile démontre la marge entre un coût estimatif assez faible établi en 1972 pour un brise-glaces, une estimation subséquente de $60 millions pour deux brise-glaces et l'estimation actuelle du coût final des deux brise-glaces actuellement en construction.

	Année de la première approbation	Coût approuvé au départ	Coût total estimatif
	(en millions de dollars)		
Contributions du fédéral à			
Protection contre les inondations du fleuve Fraser[3][1]	1968	$ 18.0	$ 60.0
Digues du sud-ouest de l'Ontario[1]	1974	7.3	7.6
Protection contre les inondations dans la région de Montréal	1976	2.3	4.5

Six projets de construction d'écoles pour les Affaires indiennes	1973-197	57.3	14.5
Édifice C.D. Howe	1974	57.0	102.0
Aérogare de l'aéroport international de Calgary[2]	1973	57.7	127.4
Expansion à l'aéroport international de Toronto (Malton)[2]	1973	54.6	159.7
Brise-glaces - classe "R"[2]	1972	17.0	108.0
Automatisation des phares	1970-1972	6.6	14.2
Centre d'essai des véhicules automobiles	1974	10.3	25.8
Transports Canada Institut de formation - Cornwall	1973	31.5	58.0
Système de gestion du trafic maritime sur la cote ouest	1974	12.0	18.0
		$ 281.6	$ 699.7

Légende:1.Après la première approbation, l'ampleur ou la portée du projet a été considérablement réduite.

2.Après la première approbation, il y a eu des augmentations substantielles de l'ampleur ou de là portée du projet.

3.Comprend l'augmentation attribuable à la hausse des coûts et à l'inflation.

3.18 Les ministères ne disposent pas en général d'une analyse sur la part de l'influence de la clause de l'échelle mobile sur le coût total estimatif du projet qui est attribuable à l'inflation et la part de l'augmentation réelle du coût. Les augmentations réelles du coût découlent généralement:

-d'une sous-estimation du projet original; ou

-d'une augmentation de l'ampleur ou de la portée des projets par rapport aux plans originaux.

3.19 L'évaluation de l'influence de l'inflation peut se révéler assez complexe à cause de facteurs comme la chronologie des paiements, les clauses d'échelle mobile des coûts dans les contrats, les différences dans l'indice d'inflation selon le genre de projet et la région du pays et les différences dans les composantes de l'équipement

acheté. Afin d'estimer l'augmentation du coût d'un projet attribuable à l'inflation, nous avons adopté certaines hypothèses afin de simplifier notre analyse. D'après ces hypothèses, qui sont évidemment conservatrices nous avons estimé que l'inflation pour les projets qui ont fait l'objet d'une vérification était 82% des estimations du coût premier et le coût réel selon l'échelle mobile était 66% des estimations du coût premier.

3.20 Les estimations originales des coûts de ces projets n'ont pas fourni suffisamment d'information pour permettre de prendre une décision. Des augmentations importantes de l'ampleur et de la portée après l'approbation des projets n'ont pas toujours fait l'objet d'un examen minutieux et critique.

3.21 Les coûts sur la durée d'utilisation des installations, incluant le coût en capital initial et la valeur actuelle des coûts de fonctionnement et d'entretien pour la durée des biens, n'ont pas fait l'objet d'analyses au cours de la planification de plusieurs des projets que nous avons étudiés, bien que dans nombre de cas les coûts de fonctionnement et d'entretien auraient été un facteur important dans la prise de décisions.

3.22 Les procédés actuels d'établissement de budget ne prévoient pas une étude approfondie des projets après la planification et l'avant-projet, mais avant le début de la construction. Notre étude a permis de découvrir un certain nombre de cas où les études effectuées à ce stade auraient pu soulever de sérieux doutes sur la désirabilité de poursuivre ces projets tels qu'ils avaient été conçus, compte tenu des augmentations dans le coût réel, de l'absence d'engagements de location dans le cas d'installations payées par les utilisateurs et du manque de plans détaillés de réduction de la main-d'oeuvre dans les projets de mécanisation.

3.23 Le contrôle des projets n'est pas uniforme dans tous les cas. Bien que certains projets aient été réalisés suivant des procédés compliqués de planification et de contrôle, d'autres faisaient état de responsabilités imprécises, de contrôle et de préparation de rapports inadéquats et d'un manque de mesures face à des circonstances changeantes.

3.24 Les projets terminés ne font pas toujours l'objet d'un examen officiel, même si un tel examen pourrait se révéler bien utile pour la planification et le contrôle de projets similaires.

3.25 Le 29 juin 1978, le Conseil du Trésor a publié un document intitulé "Politique et lignes directrices sur la gestion des grands projets de la Couronne". La politique, les principes et les lignes directrices qu'il énonce sont généralement conformes aux critères de vérification et aux recommandations qui ont suivi notre étude des projets d'acquisitions d'immobilisations. De façon plus précise, ils manifestent l'urgence d'arrêter une définition claire de la responsabilité et de l'imputabilité, de mettre en place de meilleurs contrôles de la réalisation et d'effectuer un examen des projets terminés. Ils ne donnent pas une aussi grande importance que nos

critères et nos recommandations au fait que les demandes de fonds devraient être appuyées par une documentation complète et précise, que l'approbation finale devrait s'appuyer sur une information complète et qu'un examen de tous les projets proposés soit fait au sein du ministère responsable par un organisme indépendant avant que ces projets ne soient présentés au Conseil du Trésor. Cette politique et ces lignes directrices s'appliquent aux projets évalués, à l'étape de concepts, à plus de millions et aux projets au titre desquels on ° prévoit des retombées socio-économiques importantes. Si elle avait été publiée avant le début des projets que nous avons vérifiés, cette politique n'aurait pu s'appliquer qu'aux seuls projets vérifiés au titre desquels on prévoyait des retombées socio-économiques importantes.

Recommandations

3.26 Les ministères et organismes devraient mettre en application te nouveau document intitulé "Politique et lignes directrices sur la gestion des grands projets de la Couronne" publié par le Conseil du Trésor et devraient adopter encore d'autres procédés pour assurer, en ce qui a trait à tous tes projets d'immobilisations, que:

-La responsabilité et l'imputabilité des projets sont clairement définies.

-Les demandes de fonds sont appuyées par une documentation précise et complète comprenant:

oune analyse appropriée des besoins;

oune indication claire des objectifs et des effets escomptés;

oune évaluation objective des solutions de rechange;

oune estimation réaliste du coût en capital; et

oune analyse des coûts sur la durée d'utilisation des installations.

-L'approbation finale soit basée sur une information complète.

-La mise en oeuvre du projet soit contrôlée de façon appropriée.

-Les projets terminés soient examinés.

3.27 Un examen de tous les principaux projets proposés devrait être effectué avec l'indépendance nécessaire, au sein du ministère responsable, afin d'assurer que les demandes de fonds soient appuyées par une documentation précise et complète avant qu'ils ne soient soumis à l'approbation du Conseil du Trésor.

Cas d'acquisitions d'immobilisations

3.28 Les cas suivants, qui résument tous les projets

d'acquisitions d'immobilisations que nous avons vérifiés, illustrent l'état actuel de la gestion de ces projets.

3.29 Environnement - Lutte contre les inondations. Le ministère de l'Environnement fournit une aide financière au titre des programmes de lutte contre les inondations par le biais de contributions versées aux provinces. Ces programmes visent à réduire les risques de dommages attribuables aux inondations grâce à la construction de digues ou à d'autres solutions n'impliquant pas de construction, par exemple des relevés des surfaces inondées. Le gouvernement fédéral intervient, par le biais d'ententes fédérales-provinciales, lorsque le Cabinet juge que des intérêts nationaux importants sont en cause. Les trois programmes que nous avons examinés concernaient le fleuve Fraser, en Colombie-Britannique (contribution fédérale évaluée à $60 millions), le sud-ouest de l'Ontario ($7.6 millions) et la région de Montréal ($4.5 millions).

3.30 A la suite de l'inondation de terres agricoles de première qualité dans le sud-ouest de l'Ontario, le ministère de l'Agriculture a obtenu du Cabinet l'approbation de mettre sur pied un programme conjoint fédéral-provincial destiné à prévenir l'inondation de ces terres. Subséquemment, on a demandé au Conseil du Trésor d'approuver l'utilisation de fonds à ce titre, demande qui a été approuvée à la condition que la responsabilité du programme soit transférée au ministère de l'Environnement.

3.31 A notre avis, le ministère de l'Environnement n'a pas suffisamment tenu compte des principes d'économie en ce qui concerne les projets de lutte contre les inondations dans le sud-ouest de l'Ontario et dans la région de Montréal. Notre vérification a révélé que lors du transfert du programme du sud-ouest de l'Ontario, du ministère de l'Agriculture au ministère de l'Environnement, ce dernier n'a pas effectué les travaux d'analyse et de planification au titre du programme qui précèdent habituellement une présentation au Conseil du Trésor et la signature d'une entente fédérale-provinciale de lutte contre les inondations. En conséquence, le ministre de l'Environnement n'a pas reçu, avant de signer l'entente, une information détaillée sur tous les facteurs économiques appropriés relatifs au programme. Bien sûr, le taux de rendement économique n'est pas le seul élément dont il faut tenir compte quand il s'agit de prendre des décisions ayant trait à des programmes de lutte contre les inondations; par exemple, il faut se soucier de l'imminence d'inondations. Toutefois, le concept "économie" exige que le responsable des décisions doit, avant d'agir, pouvoir se baser sur une analyse objective des coûts et des avantages.

3.32 Notre vérification a aussi révélé que les estimations initiales des coûts, préparées avant la signature des ententes, dans ces trois programmes ont été largement dépassées, situation attribuable, en premier lieu, à une estimation initiale peu réaliste et, dans une moindre mesure, à l'inflation et à des changements dans les normes au cours de l'avant-projet." L'entente relative au fleuve Fraser, signée en 1968, prévoyait des dépenses de $40 millions et une contribution fédérale de $18 millions au titre de 44 projets. En

1976, le coût estimatif total avait été porté à $120 millions, la contribution fédérale s'élevant cette fois à $60 millions mais pour seulement 22 projets. A Montréal, les coûts du programme ont doublé passant de $5 millions à $10 millions, la contribution fédérale passant de $2.3 millions à $4.5 millions en un an. Dans le sud-ouest de l'Ontario, les coûts estimatifs du projet, un an après la signature de l'entente, étaient supérieurs de $13 millions au coût estimatif original. Il en est résulté une demande de fonds supplémentaires du fédéral ($5.9 millions) au Conseil du Trésor que ce dernier a refusée en alléguant que le projet n'était pas fondé sur le concept économie".

3.33 Suite à la signature d'une entente de lutte contre les inondations, on effectue habituellement des études coûts-avantages pour chaque projet envisagé; Dans le cas du programme concernant le fleuve Fraser, chaque projet a été soigneusement planifié, contrôlé et mis à exécution. Par contre, dans le cas des programmes concernant le sud-ouest de l'Ontario et la région de Montréal, le Ministère ne s'est pas préoccupé de faire effectuer des études coûts-avantages sérieuses. Aucune étude n'a été effectuée pour trois des cinq projets du programme destiné au sud-ouest de l'Ontario. Des ingénieurs-conseils ont, toutefois, entrepris des études coûts-avantages pour deux autres projets plus importants, mais l'estimation des avantages a été exagérée à cause d'hypothèses douteuses et d'erreurs dans la méthodologie. On avait estimé que les coûts de $5.4 millions et de $8.7 millions produiraient des avantages évalués à $7.3 millions et a $11.5 millions, mais le Ministère a admis qu'on avait utilisé à cette fin une méthodologie inexacte lors des calculs. De nouveaux calculs ont permis d'évaluer que les avantages ne dépasseraient pas $ 1 million et $5.5 millions, respectivement. Dans le cas du programme de Montréal, les avantages d'un des projets ont été calculés à l'aide d'une méthode inacceptable et de données inexactes. Le Ministère n'a procédé à aucune révision détaillée de ces études avant de se lancer dans la réalisation des projets.

3.34 Dans le cas des trois ententes que nous avons examinées, la gestion des projets était une responsabilité provinciale assujettie au contrôle général d'un comité fédéral-provincial. Les représentants fédéraux, membres de ces comités, n'ont pas vérifié si la mise en oeuvre des projets prévus dans les programmes de Montréal et du sud-ouest de l'Ontario faisait l'objet de contrôles appropriés. Par exemple, l'avant-projet de la digue de Pointe-Calumet, dans la région de Montréal, a été modifié à la demande de la municipalité, mais on n'a pas demandé de calculer à nouveau les coûts et les avantages. Dans le sud-ouest de l'Ontario, on a réalisé des projets de construction de digues sans avoir obtenu l'approbation du Ministre comme l'exige l'entente.

3.35 Affaires indiennes et du Nord canadien - Écoles Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est chargé de l'éducation des enfants ayant le statut d'lndiens, soit dans les écoles fédérales ou dans les localités non indiennes en vertu d'accords conclus avec les provinces. Le Budget principal de 1977-1978 prévoyait $236 millions pour l'éducation des Indiens, dont 3.3 millions pour les dépenses en capital.

3.36 Le Ministère lui-même s'est grandement préoccupé des dépassements de coûts dans le cas des écoles qu'a construites le ministère des Travaux publics avec l'aide de la main-d'oeuvre indienne locale, en vue d'offrir à celle-ci des possibilités d'emploi et de formation. Nous avons soumis à ce genre de vérification cinq projets terminés récemment, à Lac Manitoba et Wasagamack, au Manitoba et à Attawapiskat, Cat Lake et Fort Severn, en Ontario. Le coût global de ces cinq écoles a atteint $12.8 millions, alors que le Conseil du Trésor avait approuvé $5.6 millions avant le début de la construction. Nous avons également choisi l'école Anicinabe de Fort Alexander, qu'a construite un entrepreneur industriel en deçà d'un budget de $ 1.7 million, comme exemple d'un projet ayant respecté les coûts prévus.

3.37 Ces écoles devaient remplacer de vieux édifices et des salles de classe temporaires. La plupart des projets comprenaient un gymnase, une bibliothèque et d'autres installations auxiliaires, dont n'étaient pas pourvues les anciennes écoles, de nouveaux logements pour les professeurs, ainsi que des usines de traitement de l'eau et des eaux usées pour desservir les complexes scolaires. Quatre des six localités ne sont habituellement accessibles que par voie des airs et, pour des périodes limitées de l'année, au moyen de péniches ou de chemins d'hiver.

3.38 A notre avis, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne s'est pas suffisamment préoccupé de l'économie de ces six projets.

3.39 La vérification a révélé que les présentations au Conseil du Trésor ne renfermaient pas les renseignements voulus sur le besoin de ces installations ou sur les objectifs des projets. Par exemple, la présentation de Fort Alexander ne décrivait pas l'ancienne école, ne justifiait pas son remplacement et ne mentionnait pas que la nouvelle école servirait à des étudiants du secondaire pour lesquels des installations avaient déjà été construites dans une localité non indienne voisine, installations qui avaient coûté $164,000 au Ministère. Les présentations concernant les autres écoles, dont celles du Lac Manitoba et de Wasagamack, n'indiquaient pas les dimensions en pieds carrés par élève ou par rapport aux normes alors en vigueur, de sorte qu'il était difficile de juger si elles étaient trop grandes.

3.40 Les six projets ont finalement coûté le double des prévisions approuvées par le Conseil du Trésor. Une des principales raisons est que les prévisions ont été faites avant que ne soient conçues les écoles et sans que des études de faisabilité n'aient été menées au sujet des installations d'eau et d'égouts. En outre, le Ministère n'a pas demandé de prévisions révisées fondées sur l'avant-projet établi et les études de faisabilité appropriées avant le début de la construction. Il a également omis de s'assurer que les coûts prévus tenaient suffisamment compte des difficultés de construction dans des emplacements éloignés du Nord. Dans le cas des écoles d'Attawapiskat et de Fort Severn, des prévisions de coûts considérablement augmentées ont été reçues avant le début de la

construction, mais ce n'est que plus tard qu'on a demandé au Conseil du Trésor d'approuver ces augmentations.

3.41 Pour trois des six projets que nous avons examinés, on n'avait pas demandé au Conseil du Trésor d'approuver les dépassements de coûts définitifs. Dans le cas de deux écoles, les demandes d'approbation des dépassements de coûts renfermaient des déclarations inexactes.

3.42 Les offres pour le projet de Fort Alexander étant de $300,000 inférieures aux prévisions approuvées par le Conseil du Trésor, le Ministère a autorisé des additions qui ont ramené le coût au montant de $ 1.7 million approuvé. Suite à ces changements, l'étape de l'avant-projet outrepassait les directives générales du Conseil du Trésor concernant les dimensions d'école.

3.43 Le Ministère n'a pas exercé le contrôle voulu sur les projets exécutés par le ministère des Travaux publics. En particulier,il ne s'en est pas tenu à des normes appropriées pour les rapports d'étape ou à une marche à suivre voulue pour contrôler les modifications de l'avant-projet.

3.44 Défense nationale - Planification de l'aménagement des bases. Un des éléments principaux de la planification du ministère de la Défense nationale est un plan de déploiement des forces et d'aménagement de structures d'appui dans les bases militaires. A cette fin, chaque base dispose de lignes directrices sur la planification qui sont fonction d'un plan détaillé d'aménagement des bases. Les éléments de ce plan devraient avoir une influence prépondérante sur l'administration du programme d'entretien des installations, pour lequel on dépense chaque année plus de $200 millions.

3.45 Au moment de notre vérification, des directives de planification n'avaient été préparées que pour seulement 13 des 32 bases. Seulement quatre des l 3 bases ayant reçu des directives possédaient des plans approuvés d'aménagement des bases, bien que ce besoin eût été signalé en 1972 et qu'une politique révisée de planification des bases eût été élaborée en 1975. Le Ministère nous a depuis fait savoir que des directives de planification pour 15 autres bases avaient été produites et qu'on en préparait pour trois autres. En outre, sept plans d'aménagement des bases avaient été approuvés, deux autres étaient en voie de l'être et six autres étaient en préparation.

3.46 L'absence de plans d'aménagement pour la plupart des bases de la Défense nationale rend difficile:

-la planification à moyen terme et à long terme du programme d'entretien des installations en se basant sur l'utilisation prévue et la durée utile de ces installations;

-l'établissement exact des priorités d'entretien et l'élimination de rajustements au jour le jour pour faire face aux besoins de

l'exploitation;

-l'évaluation des avantages économiques qu'il y aurait à remplacer une installation plutôt que d'en continuer l'entretien; et

-la réalisation d'une solution de continuité au niveau des politiques et de la direction, compte tenu du changement fréquent des membres du personnel supérieur de chaque base qu'impose la réalisation des plans de carrière.

3.47 Afin d'en arriver à l'utilisation la plus économique et la plus efficace des nouvelles installations et des ressources d'entretien des bases, le Ministère devrait s'efforcer davantage de doter ses bases de directives provisoires d'aménagement et de plans d'aménagement approuves.

3.48 ministère des Postes - Système mécanisé de tri des lettres Le système mécanisé de tri des lettres (S.M.T.L.) a été instauré en 1970 dans le cadre d'un important programme de modernisation du ministère des Postes. Le matériel du système a coûté environ $153 millions; quand le programme sera terminé, en 1982, il aura été installé dans 31 bureaux de poste de 26 villes. Les machines du ministère des Postes trient automatiquement les lettres, si ces dernières portent le code postal.

3.49 A notre avis, le ministère des Postes n'a pas tenu compte de l'économie dans cette entreprise. Les études de coût-efficacité du Ministère prévoient que, sur une période de 15 ans, le tri des lettres à l'aide du S.M.T.L. coûtera $161 millions de moins que le tri manuel pour un volume de courrier croissant. Ces études ne contiennent pas de renseignements détaillés sur les avantages que l'on peut retirer dans le milieu d'exploitation, par établissements. Les buts généraux décrits dans ces études n'ont pas été traduits en objectifs de fonctionnement que l'on pourrait communiquer aux établissement postaux.

3.50 Même si 90% de l'économie anticipée se situe dans la réduction du taux de croissance des coûts de main-d'oeuvre, le Ministère n'a pas élaboré de plan intégré donnant en détail les délais, l'endroit, l'étendue et les moyens d'obtenir ces épargnes de coût de main-d'oeuvre. Le Ministère signale que, à mesure que le système entre en fonction, les niveaux de main-d'oeuvre sont gelés ou qu'il en tient le taux de croissance à un niveau inférieur à l'augmentation du volume et qu'une planification détaillée est en cours, afin d'obtenir les niveaux voulus d'extrants des établissements automatisés.

3.51 Le ministère des Postes n'a pas mesuré et signalé, comme il se doit, les coûts véritables du matériel du S.M.T.L. par rapport aux coûts prévus par les études de coût-efficacité. Par conséquent, la direction n'a pu intervenir rapidement lorsqu'il y avait des écarts entre les coûts prévus et les coûts véritables.

3.52 On ne s'est pas rendu compte d'importantes présomptions dans

les études de coût-efficacité. Par exemple, l'adoption du code postal a été beaucoup moins répandue qu'on ne l'avait prévu. Nous avons été incapables de déterminer si le Ministère réalisait les économies prévues parce qu il n'avait mis au point de procédés satisfaisants pour mesurer et rendre compte de l'efficacité du S.M.T.L.. Le Ministère a reconnu l'importance d'élaborer des procédés de mesure du coût-efficacité et il signale qu'il a entrepris des études en vue d'examiner ce problème.

3.53 Travaux publics - immeubles polyvalents. Le ministère des Travaux publics a pour responsabilité de fournir des locaux a usages multiples aux ministères et aux organismes du gouvernement fédéral.

3.54 L'objectif premier de cette activité, selon le Budget des dépenses de 1977-1978, est le suivant: "loger, le plus économiquement possible, les ministères et organismes fédéraux dans des locaux conformes aux normes approuvées de quantité, de qualité et de rendement". A notre avis, les procédés actuels du Ministère ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

3.55 Notre vérification a révélé qu'il est impossible, à l'heure actuelle, de prévoir de manière sûre les besoins en locaux du gouvernement. La correction de cette lacune échappe au Ministère. La demande de locaux est fonction de la mise sur pied des ministères, de leurs dimensions, de leur structure, des changements dans les programmes et de l'emplacement des unités d'exploitation. Le ministère des Travaux publics n'exerce aucun contrôle sur ces facteurs, ne peut établir de prévisions à leur égard et, par conséquent, la planification de ses activités en est sérieusement affectée.

3.56 Le Ministère a mis au point un modèle informatique, le "Système d'analyse des placements immobiliers" qu'il utilise pour évaluer les implications financières des solutions de rechange. Bien que ce modèle analytique soit valable, il ne fournit pas de données sûres pour les décisions en matière de placements à cause de la piètre qualité des données d'entrée.

3.57 Au moment de notre vérification, le Ministère n'en était qu'aux premières étapes de son adoption d'un système d'établissement des coûts basé sur la durée utile. On ne possédait pas de plans d'entretien appropriés basés sur la durée utile en ce qui concerne les principaux immeubles et on n'utilisait pas de plans de ce genre pour établir des profils de dépenses au titre de l'analyse des placements ou comme base d'établissement du budget. Nous n'avons trouvé aucune preuve que le Ministère utilisait ses procédés consignés pour incorporer l'expérience acquise au titre de l'exploitation et de l'entretien dans la conception de nouveaux immeubles.

3.58 Le Ministère ne possède pas de procédé d'examen continu destiné à vérifier s'il réalise son objectif de fournir des locaux conformes aux normes approuvées et de la manière la plus économique possible. Un tel examen comporterait 1'établissement de comparaisons des coûts et du rendement entre immeubles, ainsi qu'entre immeubles

possédés par le gouvernement et immeubles du secteur prive.

3.59 Travaux publics - Édifice C.D. Howe. En 1971, le ministère des Travaux publics a reçu l'autorisation d'acquérir des biens au 240, rue Sparks à Ottawa et de préparer des plans pour la construction d'un édifice a bureaux. En janvier 1973, le sous-ministre et la Commission de la capitale nationale ont approuvé un concept d'avant-projet de l'immeuble et l'on a alors travaillé sur les détails de l'avant-projet. En février 1974, le Conseil du Trésor a approuvé des coûts de terrains et de construction de $57 millions et l'édifice C.D. Howe a été occupé en 1978.

3.60 Selon nous, le ministère n'a pas assez tenu compte de l'économie dans l'acquisition de l'édifice C.D. Howe. Plus particulièrement, nous avons découvert que les autres possibilités n'ont pas été analysées et présentées de façon appropriée.

3.61 Au lieu de verser immédiatement le total du prix d'achat, le gouvernement verse annuellement $6.1 millions à l'aménageur foncier et ce, pour une période de 35 ans. On estime la valeur actuelle de ces paiements, en plus de certains coûts de terrains et de construction payés par le gouvernement, à $ 102 millions. Si l'on se fonde sur les estimations initiales, l'édifice aurait coûté environ $90 millions si le Ministère avait accordé lui-même des contrats de construction, soit $12 millions de moins que pour l'option choisie. Mais parce que le processus ministériel d'analyse et de définition des options n'a pas été respecté, sa présentation au Conseil du Trésor indiquait que l'option choisie était la plus économique. De plus, la possibilité de continuer à louer des locaux plutôt que d'en construire de nouveaux n'était pas analysée de façon adéquate dans la présentation au Conseil du Trésor.

3.62 Le coût d'immobilisation de l'édifice C.D. Howe est mal indiqué dans le Budget présenté au Parlement. A l'avenir, les paiements annuels à l'aménageur foncier, y compris la partie du capital, seront inclus dans les crédits d'exploitation du ministère des Travaux publics. Le coût total d'immobilisation de l'édifice est estimé à $34 millions dans le Budget alors que le coût d'immobilisation calculé à la valeur actuelle est de $102 millions.

3.63 Transports - Aéroport international de Calgary. En 1971, le ministère des Transports procédait à des consultations avec des représentants de la ville de Calgary et de la province de l'Alberta et avec des transporteurs aériens afin de planifier l'aménagement futur de l'aéroport de Calgary. Le Ministère a soumis un certain nombre d'options, comprenant à la fois l'expansion de l'aérogare actuelle et la construction d'une nouvelle aérogare à un nouvel emplacement. Les transporteurs aériens ont exprimé de graves réserves quant à la nécessité immédiate d'une nouvelle aérogare et se sont inquiétés du coût de telles installations. D'autre part, la ville de Calgary et la province de l'Alberta étaient en faveur de la construction de nouvelles installations le plus tôt possible.

3.64 En 1973, le Conseil du Trésor approuvait la construction

d'une nouvelle aérogare dans les limites de l'aéroport existant. La première phase du complexe, ouverte à l'automne de 1977, devait répondre à la demande prévue pour 1980. Cependant, certaines composantes, par exemple, les services d'utilité publique, étaient conçues en fonction du développement futur. Trois phases subséquentes sont prévues de façon à répondre à la croissance estimative du trafic jusqu'en 1995.

3.65 A notre avis, le ministère des Transports ne s'est pas suffisamment soucié d'économie lors du projet de l'aéroport de Calgary. Les renseignements écrits que le Ministère a présentes au Conseil du Trésor à l'appui de la première demande d'approbation ne constituaient pas un fondement suffisant pour évaluer l'économie du projet parce que:

-les solutions de rechange, comme la modification de l'aérogare existante, n'étaient pas présentées;

-les inquiétudes exprimées par les transporteurs aériens n'étaient pas présentées;

-les renseignements financiers étaient incomplets;

-les évaluations des coûts, qui se fondaient sur des avant-projets à l'état conceptuel, n'étaient pas réalistes; et

-les réponses écrites du Ministère à certaines questions posées par les fonctionnaires du Conseil du Trésor étaient incomplètes.

Nous croyons savoir, cependant, que le Secrétariat du Conseil du Trésor a appris de vive voix que 1'aérogare existante pouvait être modifiée davantage et pourrait peut-être suffire jusqu'en 1979. Les demandes subséquentes de fonds supplémentaires adressées au Conseil du Trésor ne comportaient pas de mise à jour des projections financières. En conséquence, les répercussions de l'augmentation des coûts d'immobilisation sur la rentabilité future de l'aéroport n'étaient pas révélées.

3.66 Le Ministère n'est arrivé à un accord avec les transporteurs aériens sur les frais de recouvrement des coûts auprès des usagers que juste avant l'ouverture de la nouvelle aérogare. Les taux sur lesquels on s'est entendu seront substantiellement inférieurs à ceux qui sont jugés nécessaires pour réaliser le plein recouvrement des coûts à la date qui avait d'abord été prévue. Il est vrai que l'accord quinquennal actuel fera l'objet d'une nouvelle négociation à son expiration, mais il n'y a aucune garantie que l'on réalisera le recouvrement des coûts pendant la durée des installations. A notre avis, il était essentiel d'en arriver à un accord sur les frais de recouvre'ment des coûts avant le début de la construction, afin d'assurer un souci d'économie et de décourager les exigences injustifiées des usagers.

3.67 Au cours du projet, les dimensions et le coût de l'aérogare ont augmenté de façon substantielle en comparaison du concept d'abord

approuvé par le Conseil du Trésor:

-les dimensions totales ont augmenté de 59%, passant de 452,530 pieds carrés à 720,550 pieds carrés.

-le coût total a augmenté de 255%, passant d'environ $21.3 millions estimés en 1973 à $75.7 millions.

3.68 Selon le Ministère, l'augmentation des dimensions de l'immeuble est due aux facteurs suivants:

-les modifications provenant de la préparation du détail des dessins de l'avant-projet;

-le fait que les services d'utilité publique ont été conçus de façon à répondre aux besoins de 1995;

-le fait qu'on ait tenu compte des exigences américaines quant au contrôle douanier anticipé;

-l'expansion des salles d'embarquement en fonction des gros porteurs; et

-l'addition de certains espaces pour les bureaux et les concessions.

L'aérogare de Calgary est considérablement plus grande que l'aérogare II de Toronto si l'on compare la surface par voyageur d'heure de pointe pour l'année 1980. Elle est 5.5 fois plus grande que la vieille aérogare qu'elle remplace. Le Ministère nous fait savoir que les comparaisons des aérogares peuvent être non valides pour diverses raisons. Cependant, il a été incapable de faire la preuve, par d'autres moyens, que les dimensions de l'aérogare de Calgary ne sont pas excessives.

3.69 Selon le Ministère, l'augmentation des coûts est due a l'établissement d'évaluations fermes des coûts fondées sur le détail des dessins de l'avant-projet, à l'augmentation des dimensions de l'aérogare par suite de changements de l'avant-projet ainsi qu'à l'inflation. Les répercussions exactes de l'inflation sont difficiles à établir; cependant, les indices du coût de la construction montrent un taux d'inflation d'environ 65% entre 1972 et 1977.

3.70 Il est vrai que l'avant-projet et la construction des aérogares en fonction des besoins futurs constituent une tâche complexe; cependant, nous ne sommes pas convaincus que les procédés du Ministère suffisaient à prévenir les augmentations inutiles soit du coût soit des dimensions de l'aérogare de Calgary. En particulier:

-On a délégué une autorité considérable à la région de l'Ouest sans examen véritable, contestation et direction par l'administration centrale.

-Il n'y avait aucune reconnaissance claire par les membres de l'administration de la responsabilité et de l'imputabilité pour la

rentabilité financière du nouveau complexe aéroportuaire une fois qu'il serait en Service.

-Il existait des critères inadéquats quant à la surface générale et aux coûts, fondés sur des installations comparables du Canada ou de l'étranger, en fonction desquels on aurait pu surveiller les projets.

-Des analyses coûts-avantages ou cycle-utilisation n'étaient pas présentées à l'appui des modifications majeures de l'avant-projet.

3.71 Ce projet et les six qui sont décrits ci-dessous font l'objet de plus amples discussions au chapitre 19 du présent Rapport dans le cadre du résumé de nos constatations des vérificateurs du ministère des Transports. Nous y notons des améliorations dans les systèmes de gestion que le Ministère a mis sur pied. Ces améliorations peuvent empêcher que des questions du genre décrit ici soient présentées à nouveau. Le chapitre l 9 contient également des commentaires particuliers et généraux du Ministère relativement à nos observations et recommandations.

3.72 Transports - Expansion de l'aéroport international de Toronto (Malton). En 1973, le ministère des Transports recevait l'approbation pour un projet augmentant la capacité de l'aéroport de Malton, afin de faire face à l'augmentation du trafic jusqu'en 1980 avant l'ouverture d'un second aéroport dans la région de Toronto à Pickering. En 1975, le Ministère annulait le projet d'aéroport de Pickering, ce qui modifiait la perspective de l'expansion de Malton. Le projet implique l'expansion et la modification de la plupart des installations de l'aéroport, y compris deux aérogares, un réseau routier, des aires de stationnement des aéronefs et les services d'utilité publique, de même qu'un nouveau stationnement intérieur pour l'aérogare II. Le projet devrait être terminé en décembre 1981, bien que certaines installations comme l'expansion de l'aérogare II et du stationnement adjacent, soient déjà en service. Le coût estimatif total est de $159.7 millions.

3.73 Notre vérification n'a pas révélé de lacunes majeures pour ce qui est du projet de Malton. Etant donné que le projet a été entrepris pour répondre aux prévisions à court terme de la croissance du trafic, on s'attend à ce que les installations soient utilisées dans une large mesure dès qu'elles seront terminées; il devrait en résulter une utilisation économique des ressources en capital. Cependant, nous avons noté un certain nombre de faiblesses dans la planification et la surveillance du projet.

-Les objectifs du projet ne mentionnent pas la politique du Ministère selon laquelle les usagers doivent payer les coûts. Il n y a pas eu d'accord avec les lignes aériennes quant aux frais pour les usagers avant l'approbation du projet, sauf pour ce qui est des bureaux d'Air Canada.

-L'estimation initiale de $54.6 millions en 1973, fondée sur des avant-projets à l'état conceptuel et ne comprenant pas l'accès par la route ni les améliorations au réseau routier interne, ne donnait guère

d'indication au Conseil du Trésor quant au coût final. Au cours du projet, des modifications de l'avant-projet résultant en partie de l'annulation du projet de Pickering ont eu un effet considérable sur les coûts, tout comme l'inflation.

Transports - Brise-glaces de classe "R"

3.74 En 1972, le Conseil du Trésor approuvait une proposition du ministère des Transports visant la construction d'un nouveau brise-glaces de classe "R" au coût de $17 millions en remplacement du N.B. McLean qui avait alors 42 ans. Afin d'accélérer le projet, on a fait des appels d'offres distincts pour la coque et pour la machinerie servant à la propulsion. Aucune des soumissions pour la coque n'a été acceptée mais un marché a été conclu pour l'élément servant à la propulsion. Par la suite, le Ministère proposait d'étendre le projet à deux brise-glaces de classe "R" pour un coût total de $60 millions. Le Conseil du Trésor accordait son approbation en mai 1974. Une fois les soumissions reçues, le Conseil du Trésor augmentait en avril 1975 le plafond approuvé à $ 108 millions. Selon le Ministère, l'augmentation était due principalement à l'inflation et aux modifications de l'avant-projet.

3.75 Le premier navire, le Pierre Radisson, était livré en mai 1978. L'autre, le Franklin, sera livré en 1979. Les deux navires sont conçus pour fonctionner dans le fleuve et le golfe Saint-Laurent, sur les Grands Lacs et dans l'Artique. Les coûts annuels d'exploitation pour chaque navire sont évalués à $2.5 millions.

3.76 A notre avis, le ministère des Transports n'a pas eu un souci suffisant d'économie dans la phase de planification et d'approbation du projet de brise-glaces de classe "R". La documentation formelle - comprenant les analyses de la demande anticipée et des niveaux prévus de services - présentée à l'appui de la demande d'approbation était insuffisante.

3.77 La proposition d'acquisition des brise-glaces ne comprenait pas un plan de la flotte établissant le besoin de deux brise-glaces. Un tel plan devrait prévoir les besoins des services de brise-glaces, les niveaux proposés de service, nombre de navires nécessaires pour assurer ces niveaux de service et les avantages économiques qui en résulteraient. Ce type de documentation était essentiel à-l'appui d'une demande d'augmentation de la flotte.

3.78 Les premières estimations des coûts d'immobilisation ne donnaient pas une bonne indication du coût définitif. En outre, les documents à l'appui de la proposition n'analysaient pas de façon suffisante les coûts permanents d'exploitation et d'entretien des navires ni le coût des hélicoptères.

3.79 Transports - Automatisation des phares. En mars 1970, le Conseil du Trésor approuvait en principe un projet en deux phases du ministère des Transports visant l'automatisation de 258 phares afin d'améliorer le service de phares et de réduire les coûts à travers le service des aides à la navigation. A la fin des années 60, le

syndicat des gardiens de phare avait commencé à négocier des heures précises de travail. Traditionnellement, les heures de travail n'avaient pas été définies car la présence du gardien de phare était nécessaire 24 heures sur 24.

3.80 La présentation de 1970 au Conseil du Trésor demandait $14.3 millions et faisait état d'économies possibles de 56 millions par année. Ces économies devaient provenir de la réduction par 600 du nombre de gardiens de phare alors que 250 techniciens seraient ajoutés pour surveiller et entretenir le système automatisé. L'automatisation des opérations des phares a été budgétée en 1970 à 6.6 millions et les travaux devaient être terminés en mars 1972. Il fallait diminuer le nombre du personnel des phares en réduisant le travail de gardien de phare à un travail de surveillance. L'acceptation de l'équipement et des problèmes au plan organisationnel ont entraîné un retard de six ans dans l'achèvement de ce stade et certains phares n'ont pas encore été automatisés. L'installation d'un système télécommandé de contrôle a été budgétée en 1970 à 7.7 millions et devait être terminée pour 1978. Le Conseil du Trésor a maintenant retardé l'approbation de la phase II en attendant une réévaluation par le Ministère.

3.81 A notre avis, le Ministère n'a pas eu un souci suffisant d'économie dans le projet d'automatisation des phares.

3.82 Nous n'avons vu aucune preuve que le Ministère ait examiné d'autres moyens de mettre le programme en oeuvre. A l'installation, il s'est avéré qu'une partie du matériel ne fonctionnait pas à la satisfaction des utilisateurs des phares, surtout des pêcheurs commerciaux, ce qui a amené des retards et le dépassement des coûts.

3.83 L'approbation du projet se fondait sur des économies prévues à réaliser par suite d'une réduction substantielle du nombre de gardiens de Phare. Cependant, le Ministère n'a pas évalué convenablement la possibilité de réaliser ces réductions. En fait, la légère réduction de l'effectif des gardiens de phare, réalisée surtout au début du projet, a été compensée en partie du fait qu'il faut un plus grand nombre de techniciens et d'autres employés de soutien.

3.84 Bien que le projet d'automatisation ait été à l'échelle du pays, la responsabilité de la mise en oeuvre a été déléguée aux cadres fonctionnels des régions. Notre vérification a révélé que les gestionnaires régionaux n'ont pas eu à rendre compte de la réalisation des objectifs du projet dans les limites de temps et de coûts prévues.

3.85 Le coût de la phase I du projet est maintenant évalué à $ 14.2 millions, compte tenu de l'inflation. Cependant, certains coûts internes, par exemple, la main-d'oeuvre requise pour l'installation, ne sont pas imputés au projet. Par conséquent, ce coût estimatif ne représenté pas le coût total de la phase I.

3.86 Transports - Centre d'essai des véhicules automobile. Le ministère des Transports est chargé d'établir si les véhicules automobiles et les pièces se conforment aux normes fédérales de sécurité. Jusqu'à maintenant, le Ministère a effectué les essais de

véhicules automobiles en utilisant diverses installations au Canada et aux États-Unis. En juin 1974, le Ministère obtenait l'approbation de principe pour la construction d'une installation canadienne d'essai des véhicules automobiles à un coût de $10.3 millions. On prévoit maintenant que le Centre d'essai des véhicules automobiles sera terminé à la fin de 1978 et on estime qu'il coûtera $25.8 millions, compte tenu de l'inflation.

3.87 A notre avis, le ministère des Transports n'a pas eu un souci suffisant d'économie dans la planification du projet de Centre d'essai des véhicules automobiles.

3.88 Le Ministère n'a pas fait une analyse satisfaisante et n'a pas présenté les solutions de rechange à la construction d'une nouvelle installation d'essai comme moyen de s'acquitter de ses responsabilités. Il a commandé une étude de faisabilité en demandant aux experts-conseils d'évaluer les détails de l'avant projet du Centre projeté plutôt que les coûts, les avantages et les solutions de rechange. Sa présentation au Conseil du Trésor ne comparaît pas les coûts de fonctionnement du Centre projeté aux coûts des solutions de rechangeons évalue maintenant que, outre les dépenses en capital de $25.8 millions, il en coûtera $ 1.8 million par année pour exploiter le nouveau Centre si l'on s'en tenait au niveau actuel des essais de sécurité, il en coûterait seulement $800,000 par année.

3.89 La présentation du Ministère au Conseil du Trésor déclarait que la construction du Centre d'essai augmenterait la recherche et le développement dans le domaine automobile au Canada, augmenterait le personnel canadien avec une compétence technique dans le domaine de l'automobile et limiterait au Canada les dépenses d'essai. On ne comparaIt pas l'efficacité du Centre pour la réalisation de ces avantages avec celle des solutions de rechange.

3.90 Le Ministère espère recouvrer une partie des coûts d'exploitation du Centre par la location des installations et du personnel aux utilisateurs de l'extérieur. Il n'y avai°t pas d'analyse quantitative de la demande ni des revenus éventuels au moment de la première présentation au Conseil du Trésor. Cette analyse n'avait pas non plus été achevée au moment de notre vérification.

3.91 L'estimation des coûts de $10.3 millions qui figurait à la présentation approuvée par le Conseil du Trésor en juin 1974 était préliminaire et ne s'avérait pas un fondement solide pour une analyse des coûts-avantages. Le Ministère n'a pas réévalué le projet en profondeur après que les études d'avant-projets, de génie et de coût aient été terminées et que l'emplacement définitif à Blainville (Quebec) ait été choisi. Selon la présentation de 1974, un emplacement éloigné d'Ottawa empêcherait les essais de la flotte de véhicules automobiles du gouvernement dans la région de la Capitale nationale et aurait d'autres désavantages.

3.92 Transports - Institut de formation de Transports Canada.

L'Institut de formation du ministère des Transports, temporairement logé à Ottawa, forme des contrôleurs de la circulation aérienne, des opérateurs de radio, des techniciens en électronique, du personnel maritime et des techniciens en météorologie. Il y a également des cours de gestion des transports. La construction d'une installation permanente à Cornwall était approuvée en principe en 1973 à un coût estimatif de $31.5 millions. D'après l'avant-projet détaillé et en tenant compte de l'inflation, le Conseil du Trésor a augmenté le plafond des dépenses à $49.8 millions et la construction a commencé en 1975. Les classes devaient commencer en septembre 1978 et le déménagement d'Ottawa doit être terminé à l'automne 1979. Le coût en capital est passé à $58 millions. D'après le Ministère, cette hausse provient en grande partie de l'inflation. Pour 1980-1981, la première année complète de service, on prévoit des coûts d'exploitation de $11.6 millions et l'utilisation de 308 années-hommes.

3.93 A notre avis, le Ministère n'a pas fait preuve d'un souci suffisant d'économie dans la planification du projet de l'Institut de formation. La documentation formelle portant sur les besoins de formation interne et les analyses des options permettant de faire face à ces besoins étaient insuffisantes.

3.94 Le Ministère n'a pas préparé d'étude formelle des avantages et des coûts du projet, ce qui aurait dû être fait dans les premiers stades de la planification. En outre, le Ministère n'a pas suffisamment consigné les coûts et les avantages des diverses options permettant de faire face aux besoins de formation interne. Les options possibles comprenaient, notamment, un programme de construction supplémentaire et la décentralisation par étapes de la région de la Capitale nationale.

3.95 Les prévisions de formation présentées à l'appui de la demande initiale d'approbation du projet ne tenaient pas compte d'une réduction de la demande de formation des cadets de la Garde côtière à Cornwall à la suite d'une décision de conserver en Nouvelle-Écosse toute là formation des- cadets. La direction du Ministère a cependant indiqué que de nouvelles demandes visant d'autres types de formation maritime compenseraient cette diminution et la prévision initiale n'a pas été modifiée. En outre, les prévisions n'estimaient pas la demande en termes de journées ou d'années de formation et ne comportaient pas d'analyses écrites du calendrier des cours et des taux d'utilisation des installations.

3.96 Les procédés de révision au sein du Ministère n'ont pas suffi à empêcher que les dimensions des installations projetées n'augmentent de 70,00 pieds carrés après l'approbation du concept. Un rapport financier complet au cours de la phase de planification et d'évaluation aurait mis en relief le coût de l'augmentation.

3.97 Transports - Système de gestion du trafic maritime de la Côte ouest. Le projet d'un système de gestion du trafic maritime de la Côte ouest (G.T.M.) du ministère des Transports a pour but de réduire les risques de collision ou de naufrage ainsi que de réduire le risque que des agents polluants n'endommagent l'environnement de la

Côte ouest. Le projet a été proposé sous forme d'un système de développement, afin de permettre à l'Administration du transport maritime du Ministère "d'innover et d'adapter les systèmes et les techniques du contrôle de la circulation aérienne à la circulation maritime, dans la mesure où ils sont applicables". Le projet comprend la construction d'installations télécommandées de radar sur la côte inférieure de la Colombie-Britannique afin de surveiller le trafic maritime. Au moyen de liens radios et de liens micro-ondes et de systèmes automatisés de repérage, la Garde côtière surveillera les mouvements des navires et fournira aux marins des renseignements météorologiques ainsi que des renseignements sur le trafic maritime.

3.98 Le projet, d'abord approuvé par le Conseil du Trésor en 1974 à un coût estimatif de $12 millions, est maintenant évalué à $18 millions par suite de l'inflation et des modifications à la conception. On s'attend à ce qu'il soit entièrement en service à la fin de 1978.

3.99 Notre vérification n'a pas révélé de lacunes majeures du projet G.T.M. de la Côte ouest. Nous avons cependant trouvé certaines faiblesses au niveau des renseignements à l'appui de l'approbation du système et à celui du système de coût du projet. Le Ministère n'a pas défini clairement les buts expérimentaux du projet. Des solutions possibles et moins coûteuses, comme un système radio navire-terre avec relevé manuel n'ont pas été complètement explorées et consignées. On a demandé l'approbation, d'après des estimations grossières des coûts, avant la fin des études de génie. Le système de coût ne signalai't pas le coût des services fournis par les spécialistes du Ministère et ne comparaît pas le détail des coûts avec les estimations pour des portions clés du projet.

3.100 Puisque ce projet constitue un système de développement, l'Administration du transport maritime devrait procéder à une revue après coup pour assurer que l'on en retire le maximum d'avantages et pour aider à la planification de systèmes futurs de gestion du trafic maritime.

4

MESURER ET AUGMENTER LE RENDEMENT

Données de base

4.1 La croissance des gouvernements depuis les 15 dernières années a été si considérable, qu'elle a fait naître dans la plupart des pays une préoccupation croissante à l'égard du rendement de l'administration publique. On tente de maintes façons d'en mesurer le rendement et de l'améliorer.

4.2 Les méthodes traditionnelles employées dans le secteur privé et au gouvernement préconisaient une surveillance quotidienne étroite afin d'améliorer le rendement. Le secteur privé a été le premier à mettre au point des techniques permettant de contrôler la productivité et de l'améliorer. Mesurer la productivité est un concept relativement nouveau au gouvernement. Lorsqu'ils tentaient de mesurer le rendement de leurs opérations, les administrateurs de la Fonction publique concentraient leurs efforts surtout sur le rendement ou la productivité de l'effectif.

4.3 Au Canada, le rapport de la Commission royale d'enquête de 1962 sur l'organisation du gouvernement (Glassco) a généré une nouvelle vague d'intérêt pour les principes et les pratiques de la gestion moderne. La Commission a recommandé de redéfinir le rôle de gestion du Conseil du Trésor dans la Fonction publique. Au même moment, les sous-ministres ont vu accroître leurs responsabilités concernant la gestion des ressources de leurs ministères. Suite à l'approbation gouvernementale des recommandations Glassco, le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris d'élaborer des politiques et des lignes directrices à l'échelle du gouvernement, afin d'aider les ministères et les organismes a améliorer la qualité de la gestion ministérielle.

4.4 Au cours des années 60, on a mis au point et lancé un Système de planification, programmation et budgétisation (P.P.B.S.). Il en a découlé un intérêt sans précédant pour la mesure de la performance pour déterminer le rendement et l'efficacité des programmes.

4.5 En 1973, le Conseil du Trésor a ordonné aux ministères et organismes d'implanter partout où c'était possible le système de mesure de la performance des opérations (S.M.P.O.), afin d'étayer les prévisions de programme 1977-1978. Environ 65% des fonctionnaires travaillaient dans des domaines qui se prêtaient selon le Conseil du Trésor à la mesure de la performance. Les objectifs du S.M.P.O. étaient les suivants:

-étayer les budgets des ministères, améliorer le contrôle de l'effectif par les ministères et le Conseil du Trésor et démontrer l'effet de la gestion par des changements dans le rendement; et

-fournir des renseignements utiles, directement reliés à la gestion

quotidienne des programmes gouvernementaux.

4.6 En 1976, le Conseil du Trésor a réitéré sa décision de 1973 d'encourager la mesure de la performance. Sa circulaire n° 1976-25 ordonnait d'accélérer l'implantation de la mesure de la performance et de la terminer d'ici 1980. Elle expliquait la demande antérieure du Conseil du Trésor. Elle insistait particulièrement sur les besoins des gestionnaires de programme d'avoir à leur disposition des mesures de performance, afin de faciliter la gestion interne et la répartition des ressources. Si ces mesures sont appropriées, elles pourraient servir d'appui aux prévisions de programmes. La politique du Conseil du Trésor concernant la mesure de la performance vise la mesure du rendement et de l'efficacité. Ce chapitre ne traite que de la mesure du rendement des opérations nécessitant un personnel nombreux.

4.7 En 1976, le Président du Conseil du Trésor a fait rapport à la Chambre des communes du déroulement, des réussites et des problèmes qui se sont posés lors de l'implantation des systèmes de mesure de la performance. Il signalait dans ce rapport que les systèmes de mesure de la performance visaient le travail de 166,000 employés du gouvernement, soit 39% de l'ensemble de l'effectif autorisé.

4.8 En décembre 1977, le Président du Conseil du Trésor présentait un rapport plus approfondi à la Chambre des communes sur la mesure de la performance. Ce rapport avait pour but d'encourager les ministères et de les aider à respecter le délai de 1980 fixé par le Conseil du Trésor. Ce rapport disait entre autres que:

"La mesure de la performance doit être considérée comme une partie intégrante et indispensable du processus de gestion des programmes, car elle donne aux responsables les renseignements dont ils ont besoin pour contrôler les opérations et pour bien rendre compte des deniers publics qui leur sont confiés."

4.9 L'insistance accordée à l'importance de la mesure de la performance dans le gouvernement du Canada démontre que l'on reconnaît davantage, dans l'ensemble du gouvernement, l'imputabilité quant à la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. La surveillance et l'amélioration de la productivité du travail sont rarement une tâche facile; elles sont peut-être plus difficiles dans le secteur public que dans le secteur privé. Il n'en reste pas moins que l'usage efficace des effectifs constitue une responsabilité fondamentale de l'administration. Cette dernière doit accorder au rendement toute l'attention voulue, afin de répondre aux attentes du Conseil du Trésor exposées dans ses directives et de subir avec succès l'examen de vérification de ce Bureau, comme le prévoit la Loi sur le vérificateur général.

Portée

4.10 Lors du lancement des mesures de la performance, on avait tendance, à juste titre, à s'attacher à des activités à caractère répétitif, de traitement ou de production. Ce genre de travail touchait un grand nombre de fonctionnaires. Il était plus facile de

quantifier la qualité du travail, les niveaux de service et les coûts de main-d'oeuvre et de comprendre et d'implanter les techniques permettant de quantifier ce genre d'activité.

4.11 Dans le domaine du rendement en général, nos premiers travaux ont porté également sur des opérations de traitement, comme des groupes de commis nombreux remplissant les mêmes fonctions et où la productivité de l'effectif constituait une préoccupation importante pour l'administration. Nous nous sommes surtout attachés aux:

-systèmes de mesure de la performance qui avaient été implantés suite aux directives du Conseil du Trésor; et

-autres moyens que la gestion avait utilisés pour mesurer, contrôler et améliorer la productivité de l'effectif.

Nos vérifications ont porté sur la mesure de la performance dans douze ministères et seize principaux domaines d'activité regroupant environ 100,000 années-hommes. Nous avons étudié la plupart des principales mises en application de la mesure de la performance en vigueur en 1978.

Critères de vérification

4.12 Nous avons fixé et éprouvé les critères de vérification de la mesure du rendement durant les premiers stades du projet T.R.A.C.E. Ils respectent les lignes directrices générales du Conseil du Trésor sur la mesure de la performance, mais ils les interprètent de façon à fixer des normes plus précises aux fins de nos vérifications: des normes par rapport auxquelles nous pouvons évaluer les systèmes de mesure de la performance et du contrôle de la productivité. Ces critères insistent surtout sur l'utilisation des renseignements dans la gestion quotidienne des opérations. Ils sont soumis à un examen constant et peuvent être modifiés au cours des prochains programmes de vérification.

4.13 Les gestionnaires de la Fonction publique devraient surveiller de près leurs opérations et chercher des moyens d'augmenter le rendement. Il faut à cette fin mesurer la performance des opérations et en faire rapport. Le rendement croissant nous oblige à utiliser des indices de la performance afin de relever les améliorations possibles. Les critères de vérification que nous avons utilisés pour répondre à ces questions sont donnés dans les paragraphes suivants.

4.14 Les mesures de la performance doivent être pertinentes et exactes.

-Il faut définir clairement les extrants et les mesurer correctement. Les définitions et les mesures doivent être modifiées pour traduire les modifications apportées à la nature des résultats. Il ne faut avoir recours aux mesures de remplacement que lorsque les circonstances le justifient.

-Les caractéristiques de l'extrant, comme la qualité et le niveau de service doivent être clairement précisées. Lorsque c'est possible, les rapports sur la performance doivent comprendre des indices de ces caractéristiques.

-Les intrants devraient être reliés aux extrants qu'ils génèrent. Il faut que les règlements sur les répartitions des intrants soient justes. Il faut tenir compte dans les calculs des ajustements des modifications importantes dans la quantité de travail en cours.

-Il faut vérifier l'exactitude et la fiabilité des extrants et des intrants.

4.15 La performance doit être adéquate par rapport à une norme.

-La norme ou la méthode de la comparaison doit être adéquate. Lorsqu'il est justifié de le faire, celle-ci devrait s'appuyer sur des techniques de mesure du travail généralement acceptées.

-Il faut fixer une norme ou une base de façon uniforme d'un lieu à l'autre de travail dans les opérations décentralisées. Il faut tenir compte des conditions locales, afin que les comparaisons de la performance entre les régions soient significatives.

-performance par rapport aux normes ou bases connexes. Lorsque des normes ont été fixées par une mesure de travail, le but individuel à atteindre devrait être 100% de ces normes. Au cours d'un certain temps, la performance minimale acceptable d'un groupe devrait être de 80%.

4.16 Les rapports doivent être adaptés aux besoins de la gestion.

-Les indices de la performance doivent être utiles pour les gestionnaires de programme. Il faut éviter de grouper, d'une manière non pondérée, des données sur des éléments d'extrants sensiblement différents.

-Il faut remettre à la gestion les rapports en temps opportun pour qu'elle puisse les utiliser. Ces rapports doivent être résumés et devraient mettre en évidence les détails importants.

4.17 Il faut utiliser les données sur la performance pour améliorer la productivité.

-Il faut fixer des objectifs soit en termes de performance absolue ou en termes d'amélioration par rapport à une période précédente. Les données sur la performance devraient indiquer si les objectifs sont atteints et les domaines où il est nécessaire d'apporter des correctifs. Lorsque l'on se fonde sur des comparaisons historiques pour signaler les niveaux de rendement, il faut procéder à une analyse complémentaire afin d'indiquer dans quelle mesure il est possible d'améliorer la productivité.

-Il faut rechercher systématiquement le rendement accru et l'évaluer.

Les techniques reconnues, comme la mesure du travail et l'analyse de l'organisation et des méthodes doivent être utilisées à cette fin. Lorsque les circonstances le permettent, il faut songer à utiliser l'informatique. Toutes les modifications doivent être évaluées avant d'être implantées et il faut surtout analyser les données sur la performance antérieure.

-Il faut utiliser les données sur la performance pour motiver les employés et les gestionnaires à améliorer la productivité. Il est indispensable de faire connaître aux personnes et aux groupes le rendement que l'on attend d'eux. Des initiatives comme celles que suggère la recherche actuelle sur les qualités de la vie au travail peuvent constituer des moyens utiles d'améliorer l'ensemble de la productivité.

-Il faut utiliser les données sur la productivité pour évaluer les besoins futurs en ressources. Il faut également les utiliser dans le processus d'établissement de budget, afin de trouver de meilleures façons de présenter les programmes.

4.18 Il faut tenir à jour les mesures et les rapports sur la productivité.

-Il faut modifier la cueillette des données et les méthodes d'analyse afin de corriger les défauts décelés.

-Il faut tenir compte des projets d'informatisation ou de mécanisation qui ont des répercussions sur la main-d'oeuvre d'une opération et il faut réviser en conséquence les indices de productivité de la main-d'oeuvre.

-Il faut modifier selon les besoins les systèmes de mesure de la performance, afin de tenir compte des modifications apportées au programmes suite à l'adoption de nouvelles lois.

Conclusions de la vérification

4.19 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a été le premier à définir les questions qui entourent la mesure de la performance. Le Conseil du Trésor a fait connaître, par ses directives et ses examens de la conformité, l'importance qu'il attache à cette responsabilité fondamentale de la gestion.

4.20 Lors d'une examen de 16 systèmes de mesure de la performance qui regroupent 100,000 années-hommes réparties dans 12 ministres, deux systèmes seulement nous ont apparu satisfaisants. La plupart des systèmes étudiés n'ont pas constitué un élément important dans le processus de gestion de programme. En général, les systèmes ne répondaient pas aux besoins de renseignements du gestionnaire des opérations qui doit prendre les décisions quotidiennes nécessaires au contrôle de la productivité.

4.21 Dans la plupart des opérations que nous avons vérifiées, la gestion ne connaissait ni le niveau réel du rendement, ni la mesure

dans laquelle il pouvait être augmenté. Dans la plupart des situations ou l'effectif est nombreux, on ne déployait pas les efforts suffisants pour augmenter la productivité.

Constatations de la vérification

4.22 Les données sur la performance devraient surtout servir à aider les gestionnaires à trouver des moyens plus efficaces de présenter les programmes. En pratique, l'utilisation des mesures de la performance n'a servi en général qu'à justifier les niveaux actuels des effectifs et, dans bien des cas, à démontrer la nécessité d'augmenter le personnel.

4.23 Les examens de conformité effectués par le Conseil du Trésor invitaient les ministères à mettre au point et à implanter des mesures aptes à satisfaire d'abord les besoins de la gestion d'exercer un contrôle quotidien, plutôt qu'à satisfaire les besoins de contrôle budgétaire du Conseil du Trésor.

4.24 Au cours de nos vérifications, nous avons découvert une série de problèmes précis:

-En général, les gestionnaires des opérations n'utilisent pas beaucoup les systèmes de mesure de la performance mis à leur disposition. Ils tendent donc à ne pas s'engager envers ces systèmes, ni à corriger les faiblesses qu'ils comportent.

-Dans nombre de domaines où les caractéristiques du programme les justifient, il n'existe toujours pas de système adéquat pour mesurer la performance des opérations ni pour en rendre compte.

-On remarque souvent un manque d'uniformité entre les régions et entre les bureaux régionaux en ce qui a trait aux méthodes de mesures, aux normes de performance utilisées et aux comptes rendus de la gestion. Dans ces cas-ci, il est impossible d'établir de comparaisons internes significatives.

-Des mesures très différentes de résultats sont rassemblées sans qu'il y ait pondération juste. Il en résulte des trompeurs de la performance.

-Les données utilisées dans les systèmes de mesure de la performance sont souvent inexactes. La vérification des renseignements susceptibles de contenir des erreurs n'est pas adéquate.

-Dans la plupart des ministères que nous avons examinés, on ne pouvait déterminer si les opérations atteignaient une norme de performance raisonnable. Dans ces cas, le seul indice de rendement disponible était la comparaison du rendement actuel avec celui de la période précédente. Étant donné que rien n'indique que la performance précédente atteignait un niveau de rendement raisonnable, cette seule comparaison fournit peu d'indices de la mesure dans laquelle il est possible d'améliorer le rendement.

-Dans les rares cas où l'on disposait de données suffisantes pour évaluer de façon raisonnable et juste le rendement de l'effectif, nous avons constaté que ce dernier était inférieur au niveau acceptable. Nous avons obtenu nos estimations des niveaux de rendement en comparant le temps réel signalé aux normes spécialisées de mesures du travail pour les travaux accomplis. Les normes qui ont servi a la comparaison sont reconnues a l'échelle internationale et ne sont pas particulièrement exigeantes en ce qui concerne le rendement des employés. Les niveaux de rendement que nous avons examinés donnaient une moyenne de 65%, ce qui indique que, par rapport à notre critère de 80%, il y a encore maintes possibilité d'augmenter la productivité. Seul un programme d'amélioration sérieux et bien planifié pourra apporter ces améliorations. Cependant, les avantages possibles sont élevés. Par exemple, si le niveau de rendement passait de 65% à 80% dans un ministère dont l'effectif s'élève à 10,000 années-hommes, on pourrait prévoir une réduction des coûts de $30 millions par année. Autrement dit, si les 166,000 années-hommes que le Conseil du Trésor juge possible de soumettre à la mesure de la performance augmentaient leur rendement de 1%, le gouvernement pourrait économiser annuellement une somme d'environ $25 millions. Malgré les demandes accrues de services, il est possible d'augmenter la productivité par une planification sérieuse, en profitant du départ volontaire de certains et en n'embauchant aucun nouvel employé.

-Les ministères qui ont des programmes de traitement utilisant un grand nombre d'employés n'accordent pas assez d'importance à l'utilisation de techniques généralement reconnues qui font augmenter la productivité de l'effectif, comme l'analyse de l'organisation et des méthodes et ils n'appliquent pas les normes de travail appropriées.

Recommandations

4.25 Les ministères et organismes devraient mettre en place des systèmes de mesure de la performance, qui répondent aux besoins des gestionnaires, afin de contrôler les opérations dont ils sont responsables. Les mesures de la performance devraient aider aux gestionnaires à prévoir des méthodes plus efficaces par rapport au coût de présenter leur programme. Dans la mesure du possible, ces mesures devraient également servir à étayer les prévisions de programme et le budget.

4.26 Les gestionnaires des opérations de traitement utilisant un grand nombre d'employés devraient utiliser davantage les techniques reconnues d'amélioration de la productivité. Il faut compter parmi celles-ci l'analyse de l'organisation et des méthodes et la mesure du travail.

Cas de mesure du rendement dans les ministères

4.27 Les cas suivants constituent un résumé des examens que nous avons faits d'un certain nombre de programmes dans lesquels on pourrait raisonnablement s'attendre de trouver une mesure de la performance.

4.28 Communications Programme du spectre des fréquences radio-électriques. Le Programme du spectre des fréquences radio-électriques du ministère des Communications a pour but d'améliorer et d'étendre l'utilisation du spectre des fréquences radio-électriques, afin de permettre le développement et l'avancement des communications radio. Les plans de 1977-1978 prévoient 1,056 années-hommes et des dépenses d'environ $24 millions.

4.29 Depuis les Prévisions de 1975-1976, le Ministère se sert de son système de mesure du rendement pour appuyer ses Prévisions de programme. Notre examen des données à l'appui a soulevé des questions quant à la validité de ces données. Par exemple, certains extrants étaient des estimations mais les données réelles correspondantes n'étaient pas déclarées; les extrants dont les estimations et les chiffres réels étaient fournis présentaient parfois des écarts importants. Étant donné que le Ministère ne pouvait répondre à nos questions de façon satisfaisante, nous n'avons pu nous assurer de la validité des données de rendement utilisées. Depuis notre vérification, le Ministère a pris des mesures en vue de corriger cette situation.

4.30 Nous étudions également ce système de mesure du rendement dans le chapitre 15 de ce Rapport dans le cadre du sommaire de notre vérification du ministère des Communications.

4.31 Emploi et Immigration - Politique relative à l'immigration et à la population. Le groupe de la Politique relative à l'immigration et à la population de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada emploie environ 2,000 personnes afin de surveiller les arrivées au Canada et de veiller à l'établissement des immigrants au pays.

4.32 Le système de mesure de la productivité nationale de l'lmmigration fournit des rapports mensuels depuis octobre 1976. On y trouve un indice d'efficacité pour chaque région et, pour l'ensemble du secteur à partir de normes estimatives.

4.33 Ce système de mesure de la productivité accuse des lacunes graves:

-Les normes couvraient seulement une partie du travail réalisé dans les bureaux de district et les bureaux locaux. On se sert d'un indice multiplicateur variant entre 2 et 4 pour rendre compte de toutes les autres ressources, comme la surveillance, les voyages ou le temps non occupé et d'autres activités qui ne sont pas mesurées. En d'autres termes, le travail réellement mesuré ne comptait que pour 25% à 50% du temps total prévu. L'emploi d'un facteur multiplicatif aussi important nous paraît impropre et rend très incertaines les comparaisons entre périodes ou régions.

-Le système ne faisait aucune distinction entre les bureaux à dotation en main-d'oeuvre minimum, ceux où le personnel est obligatoirement de service et ceux où les effectifs pourraient être en rapport direct

avec le volume de travail.

-Les rapports de performance ne comportaient pas d'indicateurs de qualité et de niveau de service.

4.34 Il n'a pas été établi que la direction faisait appel aux renseignements fournis par le système de mesure de la productivité ou par d'autres techniques d'amélioration de la productivité pour accroître l'efficacité de la main-d'oeuvre de ce groupe.

4.35 Ce système de mesure de la productivité et ceux décrits dans les trois sections ci-après sont également étudiés au chapitre 14 du présent Rapport dans le cadre du résumé de notre vérification de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

4.36 Emploi et Immigration - Programmes des prestations. En 1976-1977, le groupe des Programmes des prestations, connu auparavant sous le nom de Commission de l'assurance-chômage, employait plus de 10,000 personnes afin de fournir un revenu d'apport temporaire et d'autres services, aux travailleurs y ayant droit en vertu ce la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, 1979-1971-1972, c-48. Ces services sont fournis dans tout le Canada par l'entremise de plus de 300 bureaux de district.

4.37 Le système de mesure de la productivité utilisé au sein du groupe des Programmes des prestations a été perfectionné au cours des 10 dernières années et se trouve maintenant à être le plus complet et le plus avancé au sein de la Commission, et un des plus avancé de tout le gouvernement canadien. Ce système comporte tous les éléments essentiels à la mesure efficace de la productivité et possède plusieurs indicateurs clés de "l'efficacité opérationnelle" permettant à la direction d'évaluer la qualité et le niveau des services fournis. La productivité générale est mesurée à l'aide de coûts unitaires et le rendement de chacun des services, à l'aide de normes de travail.

4.38 Nous avons remarqué peu de faiblesses techniques dans les systèmes de mesure de la productivité de ce groupe. Certaines lacunes nous sont cependant apparues sur le plan de l'amélioration de la productivité, lacunes qui diminuent le profit à tirer des données fournies par les systèmes de mesure de la productivité.

4.39 Les régions n'ont pas pleinement profité des efforts considérables déployés par l'Administration centrale en matière de normes de travail. Certaines utilisaient les normes nationales de la Commission pour calculer leurs niveaux de rendement, mais d'autres ont mis au point leurs propres "normes" en les fondant sur le rendement des années précédentes. Ailleurs, on n'utilisait tout simplement pas de normes. Il était, par conséquent, difficile de comparer les niveaux de rendement entre les régions ou d'établir des objectifs de rendement nationaux.

4.40 Le manque d'uniformité dans les normes est illustré par l'exemple suivant: un échantillon des plus grands bureaux de la région de l'Ontario indique, pour 1977, un rendement moyen de 95% par

rapport aux normes régionales des années passées. Par rapport aux normes mises au point par l'Administration centrale, le rendement de ces mêmes bureaux pendant la même période se situerait aux alentours de 65%; il semblerait donc qu'il y ait des possibilités de tirer de grands avantages d'une amélioration du rendement.

4.41 Aucun effort particulier n'avait été fait, ni de groupe spécialement mandaté, pour appliquer et surveiller les améliorations à apporter à la productivité. Une meilleure gestion et une orientation plus précise accroîtraient sans doute nettement l'efficacité de la mesure de la productivité et des efforts en vue d'améliorer cette dernière.

4.42 Emploi et Immigration - Fichier centrai. Le Fichier central de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a pour fonction première de délivrer, de traiter et de gérer les numéros d'assurance sociale des citoyens canadiens et des immigrants reçus. Les demandes de cartes d'assurance sociale sont reçues à Ottawa ou y sont transmises par les bureaux locaux de la Commission. En 1977, 1.2 million de nouvelles cartes et 350,000 cartes de remplacement ont été délivrées par un total de 236 employés. La plupart des fonctions du Fichier central qui relèvent du travail de bureau sont de caractère répétitif et faciles a mesurer à l'aide des techniques de mesure de la productivité. L'étude que nous avons faite des contrôles de gestion au Fichier central a porte sur les éléments qui influent sur le rendement des opérations.

4.43 La direction du Fichier central a déployé de grands efforts pour assurer un bon rendement de la production et de l'enregistrement. Elle a mis au point des normes de travail pour certains types d'activités et les utilise, quoique dans une mesure limitée, pour surveiller la productivité. On a opéré certains rajustements dans les procédés de fonctionnement depuis 1975, mais aucune adaptation des anciennes normes n'y ayant fait suite, les normes affectées ont tout simplement été abandonnées. Trente pour cent seulement des activités mesurables étaient effectivement mesurées. A notre avis, l'élargissement et le perfectionnement du programme de mesure du travail pourrait conduire à une meilleure productivité.

4.44 Dans quelques sections importantes, nous avons confronté le temps réel rapporté à des normes mises au point à cette fin à partir des données de normes internationales acceptées. Il en est ressorti que la productivité du Fichier central était de l'ordre de 65%, ce qui donne à penser qu'il y a moyen d'accroître encore nettement l'efficacité de ses opérations.

4.45 Emploi et lmmigration Politique du marché du travail. Le groupe de la Politique du marché du travail de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada emploie quelque 11,000 personnes afin de fournir des services d'emploi au public, comprenant la consultation, les tests, la formation et les données ayant trait aux emplois disponibles.

4.46 Le groupe de la Politique du marché du travail compte des

secteurs importants qui se prêtent à la mesure de la productivité. Pourtant, seulement quelques régions faisaient rapport sur l'utilisation de la main-d'oeuvre et la mesure de la production nationale ne couvrait que les volumes, comme le nombre d'inscriptions, de placements, etc. La productivité nationale ne pouvait donc pas être mesurée ni faire l'objet de rapports réguliers.

4.47 Les données recueillies servaient essentiellement à appuyer les demandes budgétaires de ressources en années-hommes. Notre vérification a révélé plusieurs difficultés à cet égard, dont les suivantes:

-Les normes étaient fondées sur des estimations qui n'ont pas été validées par des techniques de mesure du travail.

-Les données comportaient de graves erreurs. Par exemple, les données de mesure de la productivité cumulées mensuellement indiquent, pour 1977-1978, un nombre de placements de 30% inférieur à celui qu'un autre système de contrôle de la Commission indique pour la même période.

-Les définitions des catégories d'extrants n'ont pas été clairement comprises et ont fait l'objet d'interprétations différentes d'un usager à l'autre.

-On a fait un nombre excessif de comptes portant sur les volumes.

Il s'ensuit que les données n'étaient guère dignes de foi et peuvent difficilement servir à contrôler le rendement. Le Groupe disposait de peu d'informations propres à orienter et à appuyer les efforts d'amélioration de la productivité.

4.48 Affaires extérieures - Bureau des passeports. Le Bureau des passeports délivre des documents de voyage aux citoyens canadiens et à certains résidents permanents du Canada. Les passeports délivrés à Ottawa sont expédiés par la poste et également, dans un nombre croissant de cas, remis directement au comptoir dans sept bureaux régionaux. Le Bureau, avec un effectif de 387 personnes et un budget de fonctionnement de $8.7 millions, a délivré environ 745,000 passeports en 1977-1978.

4.49 L'efficacité du bureau est en fonction de sa capacité à planifier les demandes de service et à répondre rapidement à ces dernières, lesquelles d'ailleurs varient selon les saisons. Selon les circonstances, le Bureau doit voir à une utilisation judicieuse de l'effectif régulier, de l'effectif temporaire et des heures supplémentaires de manière à délivrer les passeports à un coût minimum tout en offrant un niveau de service acceptable. Nous avons vérifié les contrôles de gestion du Bureau des passeports et, en particulier, nous avons examiné et vérifié la pertinence des normes de temps utilisées pour contrôler le rendement des opérations.

4.50 Le Bureau des passeports a fait de grands efforts pour le bon rendement de la gestion de ses opérations. On a réussi à réduire

les coûts. La correction des faiblesses relatives à la mesure de la productivité, qu'a révélées notre vérification, viendrait accroître la valeur de ces efforts.

4.51 Le Bureau des passeports a récemment mis à jour ses normes de travail. Notre enquête a révélé des faiblesses en ce qui a trait à la technique utilisée. Une vérification de 10 normes de temps, représentant 36% du travail mesuré, a révélé que ces normes avaient été surévaluées si on les comparait à des normes scientifiques de temps. La correction de ces normes ne pourra pas, en soi, modifier le rendement actuel du Bureau des passeports. Cependant, elle pourrait modifier la précision des mesures du niveau réel de rendement, permettant ainsi d'identifier de manière plus précise les possibilités d'amélioration de la productivité.

4.52 En collaboration avec le Ministère et en nous basant sur les normes vérifiées, nous avons établi une estimation de la productivité du travail mesuré en le comparant à des normes scientifiques de temps. L'analyse a indiqué que la productivité réelle atteignait un niveau presque satisfaisant, comme nous l'avons mentionné dans la section de ce chapitre qui traite de nos critères de vérification.

4.53 Affaires Indiennes et du Nord canadien - Parcs nationaux. Le Budget des dépenses du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien comprenaient 2,736 années-hommes pour l'administration et l'entretien des 28 parcs nationaux du Canada au cours de l'année terminée le 31 mars 1978. Le coût des salaires et traitements s'élevait à $28 millions.

4.54 Notre vérification comprenait un examen de la disponibilité et de l'emploi des procédés qui convenaient pour mesurer et faire rapport du rendement des opérations où il y avait lieu. Notre principale constatation dans ce secteur est que la gestion ne disposait pas de moyens adéquats pour mesurer le rendement. Les systèmes existants d'information de la gestion n'étaient pas une base efficace de contrôle et d'évaluation de la productivité. L'administration des Parcs Nationaux n'avait pas de normes approuvées, ni de base, d'envergure nationale, pouvant servir de critères à la planification, à la mesure et à l'évaluation des activités de préservation et de récréation. On peut élaborer des normes pour nombre d'activités et la direction elle-même a reconnu cette possibilité (par exemple, les services des gardiens et les activités d'entretien).

4.55 Sans normes de productivité, la direction a du mal à évaluer uniformément les demandes de ressources, ne disposant pas de critères pour mesurer ces demandes. Il n'y avait donc pas de base statistique objective pour assurer que les prévisions annuelles aux titres des opérations et de l'entretien étaient au niveau approprié ($58 millions pour 1977-1978). Les surintendants des parcs n'avaient pas de base pour quantifier et justifier les suppléments de ressources, tandis que l'actif des parcs augmentait grâce aux terrains de camping plus vastes, aux nouveaux terrains de golf et aux circuits supplémentaires,

etc.

4.56 Défense nationale - Entretien des installations. Le Génie, construction, activité majeure dans les Forces armées du Canada, entretient 32 bases et 28 stations d'un bout à l'autre du Canada renfermant quelque 35,000 installations. En 1975-1976, on a consacré $126 millions et 6,500 années-hommes à l'entretien des installations, qui comprend la réparation et l'entretien des bâtiments, des terrains et des travaux.

4.57 Des études, au début des années 70, cherchaient à déterminer la faisabilité des mesures de productivité au titre de l'entretien des installations. En 1975, le Commandement des transports aériens a mis à l'essai un projet de système de mesure; il a conclu que l'efficacité était mesurable, mais que le rendement ne l'était pas. Le Département de la défense aux États-Unis a élaboré des normes techniques de productivité retenues par l'industrie. La mise en oeuvre de ces normes a augmenté la productivité dans les opérations d'entretien des biens fonciers du ministère de la Défense, démontrant les grandes économies qu'on peut réaliser grâce à des systèmes efficaces de mesure du travail. Cependant, on n'a guère fait état des possibilités d'épargne qu'ouvrirait au Ministère l'implantation d'un régime de mesure du rendement. Depuis la fin de la vérification, le Ministère a poursuivi l'élaboration et l'essai des procédés servant à mesurer l'efficacité de l'entretien des installations. Ces procédés seront d'usage général en 1978. Une autre étude des normes de rendement techniques se poursuit en 1978.

4.58 Les systèmes de rapports ministériels ont accumulé les coûts pour des installations très diverses en fait de vieillissement, d'envergure de genre de construction et d'état. Les données du coût unitaire qui en résulte ne permettent pas à la gestion de faire des comparaisons utiles. Un regroupement plus homogène de ces installations aurait permis à la direction de tirer meilleur parti des données dans le contrôle des coûts. Le Ministère nous a informés qu'au cours de 1978, on dote toutes les bases d'un système de contrôle du travail et des coûts qui, harmonisé avec le système actuel d'enregistrement des propriétés foncières permettra une présentation utile des coûts y compris ceux que nous avons recommandés.

4.59 Santé nationale et Bien-être social Programmes de la sécurité du revenu. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social emploie plus de 2,000 personnes dans l'administration des Programmes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse. Notre vérification s'est concentrée exclusivement sur le système de mesure de la productivité des Programmes de la sécurité du revenu. Nous n'avons pas étudie d'autres aspects importants du rendement comme les efforts d'amélioration de la productivité.

4.60 Notre examen du système de mesure de la productivité n'a révélé que des faiblesses mineures dans le contrôle. Nous avons constaté que l'administration soutenait le système et utilisait les données sur la productivité dans le contrôle du rendement des opérations. L'administration maintenait également activement la

pertinence et la validité du système en tenant compte des changements dans la loi et les opérations. Au cours des 18 derniers mois, les administrateurs ont modifié le système pour encore améliorer la validité et la présentation des données dans les rapports.

4.61 La mesure de productivité des Programmes de sécurité du revenu fait également l'objet d'une discussion au chapitre 17 du présent Rapport dans le cadre du résumé de notre vérification du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

4.62 Revenu national - Douanes et Accise - Opérations commerciales. Le programme des Douanes et Accise a pour but d'établir, de percevoir et de contrôler les droits et les taxes qui frappent les marchandises importées ou produites au Canada et d'exercer un contrôle sur le mouvement international des personnes et des marchandises. En 1976, le Secrétariat du Conseil du Trésor évaluait à environ 6,500 le nombre d'années-hommes qui, sur les 10,016 années-hommes du Ministère, pouvaient faire l'objet de mesures du rendement.

4.63 Depuis 1970, le Ministère travaille activement à la définition des mesures de la productivité. Il a préparé des procédés standard d'exploitation pour la plupart des tâches qui composent le rôle douanier. Pour chaque type de procédé d'exploitation, également nommé indice secondaire, le Ministère a préparé des normes techniques de productivité. Il a également mis au point un indice de productivité unique pour la sous-activité Examen et contrôle des opérations commerciales, qui est le temps consacré à chaque opération commerciale. Cependant, il n'est pas significatif de comparer la valeur de l'indice de productivité à celle de l'année de référence, étant donné que la combinaison d'indices secondaires qui forment l'indice de productivité peut varier au fil des ans. Ainsi la valeur de l'indice et la productivité signalée peuvent varier, que le rendement ait varié ou non.

4.64 Même si le Ministère s'est efforcé d'enregistrer et de communiquer des données sur la mesure de la productivité, ces dernières ne se sont révélées utiles qu'en partie. Les gestionnaires n'ont que très peu utilisé ce genre de données, car la présentation et le contenu des rapports ne favorisaient pas la formulation de décisions sur la répartition détaillée des ressources. En conséquence, le personnel de gestion à tous les niveaux, des bureaux de douane à l'administration centrale, ne recevait pas les renseignements nécessaires sur le rendement des opérations dont il avait la responsabilité.

4.65 L'insuccès du programmes de mesure de la productivité des opérations peut être attribué à plusieurs facteurs, notamment:

-au défaut de tenir à jour les normes de travail;

-au défaut de déterminer un moyen d'adapter l'indice de productivité aux modifications que subit la combinaison des indices secondaires; et

-à la validité et l'utilité douteuses des renseignements fournis à la gestion.

4.66 Le Ministère a admis les problèmes susmentionnés et il tente présentement de leur donner suite en reconsidérant la façon d'aborder la mesure de la productivité.

4.67 Nous traitons également de ces systèmes de mesure de la productivité dans le chapitre 18 du présent Rapport, dans le cadre du résumé de notre vérification de ce Ministère.

4.68 Revenu national - Impôt - Activité d'exécution. L'activité d'exécution au ministère du Revenu national, Impôt s'occupe des mesures qui assurent le respect de la loi. Dans les sous-activités que nous avons étudiées, on fait appel à environ 5,000 années-hommes pour assurer la mise a exécution de 12 millions de déclarations d'impôt sur le revenu de particuliers et de plus de 300,000 déclarations d'impôt sur le revenu de corporations.

4.69 Le Ministère a effectué, en 1970, une étude pilote de la mesure de la productivité. Les données préliminaires tirées de cette étude ont servi aux prévisions de programme de 1972-1973. La grande réforme fiscale de 1972 a anéanti ces efforts de mesure de la productivité et a considérablement modifié le travail d'exécution.

4.70 Le Ministère a ensuite mis sur pied un système automatisé complexe de rapport du temps et de la production. En 1976, la division de la Consultation et des Statistiques du Ministère a passé le système en revue et a proposé divers correctifs aux problèmes constatés. Cet examen met en relief la préoccupation du Ministère d'améliorer son système de mesure de la productivité. L'examen a soulevé plusieurs lacunes importantes, dont les suivantes:

-Le système renfermait certains renseignements de toute évidence inexacts.

-Il y avait des incohérences entre la réalité et les tendances signalées du rendement. D'après les données, le rendement s'améliorait, alors que les narrations laissaient croire à une baisse du rendement due à une complexité accrue.

4.71 En 1977, les agents du Conseil du Trésor ont fait un examen du système de mesure de la productivité. Leurs constatations viennent à l'appui des conclusions du Ministère et signalent en particulier que:

-Les mesures de la productivité utilisées dans les Prévisions de programme ne justifiaient pas de façon appropriée les demandes de ressources.

-Les renseignements n'étaient pas présentés de façon à permettre de mesurer la productivité de l'activité d'exécution.

4.72 Nous avons observé des écarts inexpliqués et un manque de

continuité chronologique dans les mesures ayant servi aux prévisions de programme de 1977-1978. Ces lacunes, ajoutées à l'indice élevé connu d'erreurs, ont sérieusement mis en doute la fiabilité du système. Le Ministère a connu des difficultés répétées à établir une année de référence pouvant servir à comparer la productivité ultérieure. Il poursuit ses efforts en vue de corriger et d'améliorer les lacunes de la mesure de la productivité.

4.73 Ministère des Postes - Traitement du courrier. Le ministère des Postes utilise une forte proportion de ses années-hommes à des procédés d'exploitation pouvant faire l'objet de mesures de la productivité. Selon les Prévisions de programme pour 1976-1977, 44,000 des 56,000 années-hommes du Ministère ont fait l'objet de mesures de la productivité. La majorité de ces années-hommes sont utilisées pour le tri et la livraison du courrier.

4.74 Nous avons concentré notre vérification sur les mesures de productivité utilisées pour le contrôle du traitement du courrier. Nous n'avons pas examiné les mesures de productivité utilisées pour la distribution par facteurs. Nous croyons savoir que le Ministère n'utilise plus les indices du système de mesure du rendement servant au contrôle de la productivité des facteurs. Toutefois, on établit les tournées des facteurs à l'aide de normes scientifiques de temps.

4.75 A notre avis, le système national de mesure du rendement et les systèmes régionaux s'y rattachant présentaient d'importantes faiblesses lorsqu'il s'agissait de fournir à la direction des renseignements sur la productivité. La mesure de la productivité en ce qui a trait au traitement du courrier était trop simplifiée et, par conséquent, on ne pouvait établir de manière appropriée l'effet des mesures de réduction des coûts, par exemple celles concernant la mécanisation. Le Ministère admet que la mesure des volumes en termes de coût-efficacité reste problématique et il a mis sur pied des études pour tenter de résoudre ce problème important.

4.76 Des données inexactes ont entraîné une sur-évaluation des niveaux de productivité. En outre, le caractère peu sûr des données sur la main-d'oeuvre fournies par le système national a diminué leur utilité comme base de répartition des ressources.

4.77 L'absence de distinction entre les données de rendement ayant trait aux divisions où le travail est fait à la machine et aux divisions où le travail se fait manuellement dans les centres mécanisés d'une part et celles des bureaux ou le tri n'est que manuel d'autre part, a diminué l'utilité des données. Le mélange des deux catégories de données a empêché l'utilisation de normes comme celles qu'utilise le Ministère dans son étude du coût-efficacité de la mécanisation.

4.78 Les mesures d'extrant, dans le cas du traitement du courrier, étaient trop simplifiées. Chaque colis, lettre ou imprimé sans adresse était compté comme constituant un objet de correspondance, même si le traitement de ces articles exige des ressources humaines et financières qui varient grandement de l'un à

l'autre. Puisque les quantités relatives de ces catégories de courrier variaient, il en a résulté un calcul inexact de la productivité et des tendances à ce chapitre en ce qui a trait aux données fournies dans les rapports de rendement nationaux et régionaux. Le changement dans les quantités comportait une proportion croissante d'imprimés sans adresse qui a contribué à la sur-évaluation de la productivité.

4.79 Les normes scientifiques, autrefois employées de façon massive pour la gestion du rendement en ce qui a trait au traitement du courrier, ne jouent plus un rôle significatif à l'intérieur des systèmes nationaux ou régionaux de mesure du rendement du Ministère.

4.80 Gendarmerie royale du Canada - Programme de formation. La Gendarmerie royale du Canada emploie plus de 550 instructeurs, administrateurs et employés de soutien dans les techniques de base et de recrutement, dans la connaissance des opérations internes et dans le développement de compétences en administration et en gestion. La Division des dépôts, avec quelque 100 personnes, est un endroit principal de formation au sein de la Gendarmerie qui, au cours des années, forme plus de mille stagiaires.

4.81 Notre vérification de la Division des dépôts a révélé que les systèmes existants de renseignements aux gestionnaires ne prévoient pas l'évaluation régulière du degré d'utilisation des instructeurs et des installations. Au cours de notre visite à la Division des dépôts, nous avons calculé l'utilisation des ressources cette semaine-là et nous avons constaté qu'elle variait de 27% à 40% pour les instructeurs et de 19% à 66% pour diverses installations. Au cours de l'année entière 1976-1977, l'utilisation moyenne des installations était d'environ 64%. Il semble que la faible utilisation des ressources d'une année à l'autre était surtout imputable aux contraintes budgétaires et, au cours de chaque année, aux fluctuations du niveau de recrutement. Si l'utilisation était mesurée régulièrement, les renseignements pourraient inciter à de nouveaux efforts en vue d'équilibrer le recrutement et l'affectation des ressources et du personnel de formation.

4.82 Secrétariat d'État du Canada - Bureau des traductions. Pendant l'année terminée le 31 mars 1977, le Bureau a employé environ 1,800 personnes et a engagé des frais de fonctionnement de quelque $36.6 millions. D'après les relevés de production, le Bureau a traduit plus de 230 millions de mots au cours de cette période.

4.83 Le compte des mots traduits doit s'effectuer en conformité avec des procédés standard de compte. Nos sondages de l'exactitude du compte a indiqué qu'on ne suit pas toujours les procédés approuvés. Du reste, les procédés eux-mêmes ne conviennent pas à certaines directions. Ces deux problèmes ont abouti à une déclaration en trop de la production et de la productivité, faussant les comparaisons de productivité avec les organismes externes et les relevés de productivité soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor.

4.84 Les taux de production étaient sensiblement inférieurs aux

normes de production du Bureau. Nous n'avons pas vérifié la validité des normes du Bureau, mais les comparaisons avec les services externes de traduction sur le plan des coûts ont indiqué qu'elles étaient réalisables. Nous avons estimé que si le Bureau avait atteint ses normes de production, au cours de l'année terminée le 31 mars 1977, il aurait pu traduire le même nombre de mots pour $5.4 millions de moins et ainsi faire bénéficier le gouvernement de 58 millions de mots traduits supplémentaires.

4.85 Affaires des anciens combattants - Services de traitement. Le ministère des Affaires des anciens combattants et les organismes qui s'y rattachent administrent un programme d'indemnités et de diverses prestations versées aux anciens combattants. Les frais d'administration, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital s'élevaient en 1977-1978 à $205 millions, y compris le coût des traitements de $120 millions au titre d'environ 7,400 années-hommes. Notre examen des contrôles de gestion du Ministère comportait une évaluation de la mesure du rendement utilisé a l'égard des programmes des services aux anciens combattants, des services de traitement et de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants. Le programme des services de traitement, dont les frais d'administration et les dépenses en capital en 1977-1978 se sont élevés à $155 millions, y compris le coût des traitements de $80 millions au titre d'environ 5,100 années-hommes, est celui dont le système de mesure du rendement pourrait le plus être amélioré.

4.86 Au moment de notre vérification, les Services de traitement avaient un système de mesure et d'évaluation du rendement des hôpitaux. La nature de ce système ne permettait pas d'établir des analyses comparatives avec les systèmes des hôpitaux du Canada et d'ailleurs non régis par le Ministère, puisque les extrants du système de contrôles et de rapports du M.A.A.C. ne permettaient pas de comparaisons avec les systèmes de mesure du rendement hospitalier généralement utilisé au Canada et aux États-Unis. Le système du M.A.A.C. permettait, toutefois, l'évaluation du rendement de chaque hôpital ainsi que des comparaisons de rendement entre les institutions du groupe d'hôpitaux du M.A.A.C.. Notre étude a démontré que les données disponibles n'étaient pas utilisées par les gestionnaires pour évaluer le rendement, pour évaluer les normes des soins fournis aux patients, pour analyser les diverses institutions ou pour prendre les mesures correctives appropriées.

4.87 Les institutions du Ministère offrant des traitements actifs offraient également des soins pour malades chroniques et des soins à domicile. Le coût de ces services était deux fois plus élevé que ceux offerts par des institutions, ne relevant pas du Ministère et spécialisés dans les soins aux malades chroniques et dans les soins à domicile. Nous avons estimé que la prestation des soins aux malades chroniques et des soins à domicile par des institutions spécialisées en ce domaine permettrait d'épargner environ $19 millions. Le programme de transfert entre hôpitaux pourrait aider à la réalisation de ces épargnes.

4.88 En outre, le séjour moyen des patients pour traitement actif

dans les hôpitaux du Ministère était deux fois plus élevé et même davantage, que celui des patients des mêmes groupes d'âge traités pour les mêmes maladies dans d'autres hôpitaux du Canada. Nous reconnaissons qu'il existe une longue tradition de services préférentiels à l'égard des anciens combattants. Toutefois, si le séjour moyen par patient pouvait être réduit à une moyenne qui serait de 25% supérieure à la moyenne nationale, des épargnes supplémentaires de $15 millions pourraient être réalisées. Ainsi, le programme de transfert entre hôpitaux pourrait également contribuer à la réalisation d'une partie des épargnes proposées.

5

ÉVALUER L'ÉFFICACITÉ

Données de base

5.1 L'efficacité des programmes gouvernementaux est l'élément essentiel de la valeur obtenue en contrepartie de l'argent dépensé. Il faudra souvent financer de nouveaux programmes à l'aide de fonds dérivés de programmes moins importants ou de programmes dont les objectifs peuvent être réalisés de façon plus économique. Les programmes gouvernementaux ont tendance à se prolonger indéfiniment. Une fois lancés, ils semblent se perpétuer sans contrôle, exception faite des augmentations budgétaires annuelles et de certaines réorientations occasionnelles apportées aux règlements. Il faut renverser cette tendance si l'on tient à obtenir une pleine valeur en contrepartie des deniers publics dépensés. L'économie et le rendement peuvent être des sujets primordiaux à la direction, mais la réalisation des objectifs des programmes est encore plus importante. Même si une bonne chose est mal faite, elle peut à la rigueur se justifier, la réciproque n'est absolument pas vraie.

5.2 Le lancement du Système de planification, de programmation et de budgétisation des systèmes (P.P.B.S.) au cours des années 60 a remis en évidence l'évaluation des programmes au sein du gouvernement fédéral. L'objectif était d'améliorer la répartition des ressources et de rendre la planification et la budgétisation plus réalistes compte tenu des objectifs des programmes et des priorités des dépenses gouvernementales. On a dit que la mesure des incidences des programmes constituait la pierre d'angle de la structure du P.P.B.S. Mais à ce moment-là, les ministères ont reçu peu de direction et d'appui technique pour leur permettre d'effectuer des évaluations satisfaisantes.

5.3 En 1974, le Secrétariat du Conseil du Trésor a décidé d'examiner les travaux d'évaluation des programmes effectués dans chacun des ministères. Son examen avait pour but premier d'examiner le mode d'organisation plutôt que le type et la qualité du travail effectué. Il a déterminé qu'environ 3,500 années-hommes participaient à la fonction de planification et d'évaluation, dont 267 étaient des postes de cadres supérieurs. L'une des importantes constatations de cette étude est que:

"la plupart des ministères et organismes n'avaient pas essayé d'organiser l'évaluation, du moins pour en faire une fonction spécialisée distincte de la gestion des programmes, même s'ils avaient déjà obtenu les années-hommes et, dans bien des cas, les cadres nécessaires à l'exécution de cette fonction."

5.4 Cette constatation a donné lieu en 1976 à une deuxième étude par le Secrétariat du Conseil du Trésor; contrairement à l'étude précédente qui avait porté sur l'organisation, cette nouvelle étude a porté sur la nature de toutes les activités d'évaluation en cours dans un ministère. Cette étude en est arrivée à une conclusion semblable :

"Les réponses fournies par les ministères montrent que l'envergure des activités reliées à l'évaluation de l'efficacité des programmes est assez restreinte." Ces constatations font partie du rapport intitulé "L'évaluation dans les ministères du gouvernement fédéral," publié par la Direction de la planification du Secrétariat du Conseil du Trésor en décembre 1976.

5.5 Au cours de l'an dernier, le Conseil du Trésor a pris une nouvelle initiative et a publié la circulaire N° 77-47, intitulée "Évaluation des programmes effectuée par les ministères et organismes." Au cours de 1978, il a diffusé des lignes directrices connexes afin que les ministères et organismes formulent leurs observations. La politique du Conseil du Trésor vise l'évaluation du rendement et de l'efficacité. Ce chapitre examine seulement les procédés pour mesurer l'efficacité et pour en faire rapport.

5.6 Pendant le déroulement du projet T.R.A.C.E., nous avons eu des entretiens continus au sujet de l'évaluation des programmes avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et, dernièrement, avec le Bureau du Contrôleur général. Au cours du projet T.R.A.C.E., le Bureau a étudié la documentation disponible sur l'évaluation des programmes et a retenu les services de professionnels du domaine à titre de conseillers et d'experts-conseils. Des fonctionnaires supérieurs du Bureau ont effectué des voyages de recherches aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Suède.

5.7 Certains pays, dont les États-Unis, ont déployé beaucoup plus d'efforts que le Canada à mesurer l'efficacité des programmes. On peut, toutefois, affirmer que si le gouvernement canadien amplifiait et maintenait l'importance qu'il a récemment accordée à l'évaluation des programmes, il pourrait se retrouver parmi les chefs de file dans ce domaine.

Portée

5.8 En vertu de l'alinéa 7(2)e) de la Loi sur le vérificateur général, le Vérificateur général doit porter à l'attention de la Chambre des communes, les cas ou il a constaté que "des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre." Lors de nos vérifications sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, nous avons évalué dans quelle mesure des programmes donnés étaient soumis à l'évaluation de l'efficacité. Nous avons étudié les objectifs et les résultats prévus des programmes pour en établir la précision et pour déterminer s'ils seraient atteints par les activités du programme. Nous avons déterminé les objectifs et les répercussions des programmes qui pouvaient raisonnablement être mesurés. Dans les cas où les ministères avaient procédé à des évaluations, nous avons évalué les méthodes de mesure et de compte rendu.

5.9 Nous avons étudié la mesure de l'efficacité de 23 programmes répartis dans 18 ministères. ces programmes englobent une vaste gamme d'activités sociales et économiques du gouvernement.

Critères de vérification

5.10 A l'aide de notre recherche concernant le niveau de perfectionnement des connaissances sur l'évaluation de l'efficacité au Canada et dans d'autres pays, nous nous sommes formés un point de vue fondamental, qui nous a aidé à préciser nos critères de vérification. Voici notre point de vue fondamental:

-On croit en général que l'évaluation des programmes est difficile, coûteuse et longue. Nombre de gestionnaires croient qu'il est impossible de mesurer l'efficacité de leurs programmes. Bien que tout ne se mesure pas, il existe des moyens pratiques de mesurer au moins en partie les incidences de la plupart des principaux programmes.

-Règle générale, il n'est pas nécessaire d'être au courant des derniers perfectionnements dans le domaine pour planifier et effectuer des évaluations utiles. Le problème ne tient pas tant au manque de technologie poussée qu'au défaut d'appliquer des principes reconnus et des techniques éprouvées là où il est opportun et raisonnable de le faire.

-Les mesures d'efficacité qui comportent des défauts techniques sont tout au moins inutiles et peuvent même être trompeuses. Ceux qui prennent les décisions doivent être tout à fait convaincus de la crédibilité d'une analyse avant de songer sérieusement à l'utiliser.

5.11 Les lignes de conduite que publiera prochainement le Conseil du Trésor sur l'évaluation des programmes (que le Contrôleur général a fait circuler dernièrement pour recueillir les commentaires) stipulent que chaque programme sera régulièrement soumis à une évaluation appropriée. Nous appuyons la position du Conseil du Trésor concernant cette politique, qui prévoit diverses méthodes, selon qu'il est possible en pratique d'évaluer un programme donné. Bien que l'évaluation des programmes comportera toujours certains éléments subjectifs, nous croyons également qu'il faut utiliser au maximum la méthodologie reconnue pour mesurer l'incidence des programmes du gouvernement fédéral. Les critères de vérification exposés ci-dessous sont conformes aux derniers perfectionnements en ce domaine et aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

5.12 Il faut préciser le mieux possible les objectifs et les incidences d'un programme.

-La valeur obtenue en contrepartie de l'argent dépensé suppose que l'on puisse vérifier les réalisations d'un programme. Dans la mesure du possible, il faut clairement préciser les objectifs du programme de façon à rendre possible son évaluation. Il est indispensable d'établir des objectifs précis pour être en mesure de répondre à l'importante question: comment le Parlement saura-t-il si les programmes en valent le coût?

5.13 Il faut préciser les objectifs et les incidences mesurables d'un programme.

-"L'analyse de l'évaluabilité" doit être à la base de toute décision d'évaluer l'efficacité. Cette analyse comporte une série d'étapes qui précisent la logique reliant les activités d'un programme à ses objectifs et aux résultats escomptes. On utilise ce procédé pour déterminer les objectifs et les incidences dont on pourrait tenir compte lors de l'évaluation de l'efficacité.

-La première étape consiste à décrire le programme. On réunit des renseignements, puis on élabore un modèle qui précise les activités, les objectifs et les incidences du programme, ainsi que les hypothèses sous-jacentes concernant la façon dont les activités du programme permettront de réaliser les objectifs. Le modèle est alors soumis à un examen critique afin de préciser les objectifs et les incidences du programme qui peuvent à la fois être mesurés et être atteints de façon réaliste. Dans leur ensemble, les objectifs et les incidences mesurables et leur rapport de cause à effet forment le cadre de l'analyse. La direction peut alors entreprendre des évaluations afin de mesurer l'efficacité du programme.

5.14 La marche à suivre pour mesurer l'efficacité d'un programme doit traduire le niveau de perfectionnement des connaissances et les résultats doivent justifier les coûts.

-Les résultats des programmes doivent être mesurés dans tous les cas où il est possible et pratique de le faire et que les coûts le justifient.

-Les ministères et organismes doivent utiliser les meilleures techniques disponibles pour mesurer l'efficacité de leurs programmes et en rendre compte. Le niveau de perfectionnement des connaissances est universel, pas uniquement canadien. Les ministères devraient être bien renseignés des activités d'évaluation des autres administrations et devraient mettre ces renseignements à profit lorsqu'ils planifient leurs propres évaluations.

5.15 Il faut rendre compte des résultats de la mesure de l'efficacité.

-Il faut présenter à la direction, au gouvernement et au Parlement des rapports sur l'efficacité des programmes de façon et à une fréquence qui tiennent compte des responsabilités de prise de décision du destinataire.

-Ces rapports devraient indiquer toute réserve importante concernant les limites et la fiabilité des renseignements qu'ils renferment.

5.16 Les évaluations doivent servir à accroître l'efficacité des programmes.

-Les ministères devraient dresser un plan d'ensemble pour l'évaluation des programmes, afin d'assurer l'évaluation en temps opportun des réalisations des principaux programmes.

-Les évaluations devraient donner lieu à une meilleure compréhension du programme et de ses répercussions. Ces aperçus pourraient mener à la décision de modifier certains aspects du programme ou d'ajouter de nouveaux éléments à son processus de présentation. Ces aperçus constituent un élément essentiel des décisions concernant l'avenir des programmes.

Conclusion de la vérification

5.17 L'examen de 23 programmes répartis dans 18 ministères a démontré que les tentatives d'évaluer l'efficacité des programmes ont rarement réussi. Il faudrait augmenter sensiblement la portée et la qualité de l'évaluation de l'efficacité des programmes pour que la gestion, le gouvernement et le Parlement, chacun ayant un intérêt particulier, soient raisonnablement au courant des réalisations des programmes publics.

Constatations de la vérification

5.18 Au fil des ans, les réalisations des ministères concernant l'évaluation de l'efficacité et l'utilisation des techniques d'évaluation appropriées n'a pas été à l'hauteur des attentes raisonnables sur au moins trois plans: les efforts déployés pour effectuer les évaluations appropriées, la qualité des évaluations effectuées et le compte rendu et l'utilisation des constatations découlant des études.

5.19 Nos examens ont révélé que deux ministères avaient mesuré et rendu compte des résultats significatifs de programmes. Ces deux évaluations comportent, toutefois, des lacunes techniques qui réduisent leur fiabilité.

5.20 Nos examens ont indiqué que, dans la plupart des cas, les objectifs des programmes ne sont exposés qu'en termes généraux. Les ministères n'ont pas précisé les résultats mesurables des programmes. Le manque d'objectifs précis contribue à entretenir l'idée que l'évaluation des programmes est très difficile. Lorsque notre personnel, en collaboration avec les gestionnaires de programmes, a analysé les possibilités d'évaluation des programmes, il a découvert dans tous les cas que les objectifs étaient imprécis. Une fois les objectifs précisés, il a trouvé dans chaque programme des résultats mesurables. Nous avons discuté de ces cas avec les fonctionnaires des ministères et, en général, ils conviennent que l'on pourrait et que l'on devrait faire plus afin de mesurer l'efficacité de façon fondée.

5.21 Dans les cas où les ministères ont entrepris de mesurer l'efficacité des programmes, les mesures comportaient souvent de graves lacunes. Dans certains cas, on a pu mettre en doute l'exactitude ou la fiabilité des constatations. Par exemple, les taux de réponses au sondage étaient trop faibles (ou on avait questionné trop peu de personnes) pour assurer la validité des constatations. Les questions posées pour certains sondages étaient ambigue et portaient à confusion, ce qui rendait incertain le sens des réponses obtenues.

5.22 Notre examen des procédés actuels de mesure et de compte rendu, peut sembler soumettre les ministères qui ont procédé à des évaluations, à un examen et à une critique plus détaillés que les ministères qui n'ont pas tenté de procéder à de telles évaluations. Il faut bien comprendre que la direction a commis une erreur moins grave en effectuant des études d'efficacité qui comportent des faiblesses qu'en ne procédant à aucune évaluation là où il aurait été raisonnable et opportun de le faire.

5.23 Les rapports d'évaluation sur l'efficacité des programmes qui sont transmis à la gestion supérieure ne renferment généralement pas de réserve concernant leurs limites et leur fiabilité. Ces rapports sont rarement transmis au Parlement. Il convient de signaler la présentation au Parlement des rapports sur l'efficacité de la Loi sur les subventions au développement régional, car il s'agit d'un exemple rare de comptes rendus publics satisfaisant aux exigences de la loi.

Recommandations

5.24 Il faudrait transmettre à ceux qui prennent les décisions des renseignements sur l'efficacité des programmes d'une façon et à une fréquence qui tiennent compte des responsabilités de prise de décision du destinataire.

5.25 Les ministères et organismes devraient préciser les objectifs et les incidences des programmes, signaler les résultats pouvant être évalués et évaluer ces résultats le plus précisément possible.

5.26 Les méthodes d'évaluation de l'efficacité devraient traduire le niveau actuel des connaissances au Canada et ailleurs et le coût de leur utilisation devrait être justifié.

Cas d'évaluation de programme

5.27 Cette section présente des cas-type dans lesquels l'on a tenté de mesurer et de rendre compte de l'efficacité de programmes et des cas dans lesquels l'on n'a pas tenté de le faire, bien que cela eût été approprié et raisonnable. Celles-ci illustrent les constatations de la vérification décrites auparavant.

5.28 Agriculture - Office de stabilisation des prix agricoles et Office des produits agricoles. L'Office de stabilisation des prix agricoles voit à l'application des lois garantissant un prix de soutien minimum pour certains produits agricoles, par exemple les bovins, les porcs, le lait industriel et d'autres produits désignés. Au cours de l'exercice 1976-1977, cet Office a dépensé, à l'exclusion des produits laitiers, $28.7 millions au titre de la stabilisation des prix agricoles. L'Office des produits agricoles peut acheter, vendre ou stocker des produits agricoles à l'appui des mesures de stabilisation des prix. Ses programmes constituent une solution de rechange aux paiements de subsides directs. Les coûts en 1976-1977 se

sont chiffrés à $866,000. Les mêmes personnes sont membres de l'un et de l'autre Office.

5.29 Les Offices ont établi une série d'objectifs de programme. Le plus important est celui visant à assurer aux agriculteurs des profits équitables compte tenu du travail, et des capitaux investis et à les protéger des chutes subites des prix des marches. Les programmes de stabilisation des prix agricoles cherchent à permettre aux agriculteurs de prendre, en toute confiance, des décisions à long terme en ce qui a trait à la production sans toutefois favoriser la surproduction et sans tenter d'intervenir au niveau des décisions prises par les producteurs en ce qui a trait à la production ou à la mise en marché.

5.30 Nous avons constaté que la direction ne se livrait pas à des études satisfaisantes des programmes menés à terme pour établir si les objectifs avaient été atteints. Le ministère de l'Agriculture contrôle de manière routinière les statistiques sur certaines récoltes et certains produits agricoles. D'autres recherches d'ordre économique ont été effectuées en utilisant de nouvelles données fournies par les agriculteurs lors de la production de leurs demandes aux Offices. Le Ministère devrait analyser davantage ces données afin d'évaluer que les objectifs de stabilisation des prix ont été atteints et devrait étudier d'autres facteurs importants, à savoir:

-les problèmes et les doléances des producteurs;

-la convenance des critères d'admissibilité aux programmes; et

-les perspectives économiques à long terme en ce qui concerne la production de certaines catégories de produits agricoles, compte tenu des tendances relatives aux prix et à la production au Canada et dans le reste du monde.

Une évaluation plus systématique des réactions aux programmes de stabilisation complétés permettrait à la direction d'améliorer les programmes à venir et de déterminer dans quelle mesure une juste valeur a été reçue en contrepartie de l'argent dépensé.

5.31 Ministère de la Consommation et des Corporations - Programme de la consommation: activités de contrôle. L'élaboration d'une législation de contrôle visant à assurer la protection du consommateur et son application à l'échelle du pays ont été confiées à trois services de contrôle (Répression des fraudes, Métrologie légale et Sécurité des produits) du ministère de la Consommation et des Corporations s'occupant de la réalisation du programme de la consommation. De manière générale, les objectifs et les sous-objectifs des activités que nous ont décrits les gestionnaires, étaient précis, bien que la plupart n'aient pas été consignés ou autorisés officiellement. Bien que la majorité des objectifs soient formulés en termes mesurables, dans deux cas, les objectifs ultimes de l'activité étaient énoncés en termes non mesurables, par exemple: "... accroître la capacité du consommateur d'établir une distinction entre les produits et (ou) les services offerts" et "justifier et

accroître la confiance du consommateur en ce qui a trait à la justesse des transactions."

5.32 Il faut toutefois signaler, en bonne part, que la direction de deux des trois activités de contrôle ont tenté d'élaborer et d'utiliser plusieurs mesures d'efficacité du programme. Un indice important de l'efficacité du programme, utilisé par les services de Métrologie légale et de Répression des fraudes, était la diminution des pertes économiques subies par les acheteurs ou les vendeurs et attribuables à des instruments de mesure et de pesée inexacts ou à des produits faussement présentés. Le Ministère n'a pu évaluer de manière sûre les retombées de ce programme mais des progrès intéressants ont été réalisés en ce qui a trait à la production de mesures plus fiables.

5.33 La direction de la Sécurité des produits a charge d'éliminer des circuits commerciaux les produits dangereux. Elle n'a pas été en mesure de fournir une idée précise de la nature du problème au Canada. Le Ministère, toutefois, était à examiner des données sur les accidents survenus aux États-Unis afin de dépister des problèmes éventuels qui ne lui auraient pas été signalés par ses inspecteurs sur place ou autrement. Il a envisagé l'installation d'un système informatique de rapport des accidents, à l'échelle nationale, permettant de rassembler des données à ce sujet. De récentes études-témoins du Ministère ont indiqué, cependant, qu'il était possible d'obtenir des renseignements utiles grâce à des ententes qui pourraient être conclues avec certains hôpitaux choisis qui feraient rapport au Ministère sur le nombre et la nature des accidents imputables a ces produits.

5.34 Emploi et Immigration Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada. Le programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada existe en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, S.R., c. A-2. La Loi établit que les objectifs du programme sont:

- d'augmenter la capacité de gains des adultes; et

- d'augmenter leurs possibilités d'emploi.

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement fédéral achète les droits de cours de formation des établissements scolaires, comprenant à la fois des cours de base et des cours visant certaines aptitudes; il choisit et réfère les candidats qui sont envoyés à la formation. Le gouvernement encourage également l'industrie à faire sa propre formation sur le tas en subventionnant une partie du traitement payé à des employés recevant une formation industrielle. Le coût du programme, y compris les contributions et les dépenses en capital pour la formation dans des établissements d'enseignement et dans des industries a atteint $550 millions en 1976-1977 et était estimé à $590 millions pour 1977-1978.

5.35 En 1977, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a fait un examen important du programme de formation de la

main-d'oeuvre du Canada, conjointement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances. L'examen a permis d'obtenir une analyse utile de plusieurs questions liées à la formation de la main-d'oeuvre, y compris une nouvelle évaluation des objectifs du programme. Elle a permis de déterminer dans quelle mesure chaque objectif était précis et réaliste. Par conséquent, la gestion du programme a écarté les objectifs vagues qui avaient été adoptés au cours des années et a réorienté le programme en tenant compte des objectifs établis dans la Loi sur la formation professionnelle des adultes, soit d'augmenter la capacité de gains et les possibilités d'emploi.

5.36 La Commission a effectué des évaluations d'efficacité sur la mesure dans laquelle le programme de la formation de la main-d'oeuvre du Canada augmente les possibilités d'emploi et les gains. Ces études n'avaient pas de mécanismes de contrôle permettant de s'assurer que leurs conclusions étaient fiables et valides. Ainsi, des études nationales de suivi n'ont pas été éprouvées adéquatement sur le plan de la fiabilité des questionnaires ou de l'exactitude des réponses. Les études de suivi sur place étaient incomplètes à cause de l'absence des renseignements nécessaires pour évaluer et rendre compte des répercussions de la formation. Les publications ministérielles ont cité les résultats des analyses coûts-avantages comme indicateur de première importance de la valeur du programme, mais l'étude conjointe de 1977 a relevé de nombreuses faiblesses méthodologiques dans l'analyse, ce qui rend la validité des résultats douteuse. La Commission a décidé de moins se fier aux études coûts-avantages pour déterminer la valeur de ce programme.

5.37 La Commission n'avait pas évalué l'efficacité de son programme de formation industrielle depuis 1974. L'évaluation de cette époque se fondait sur deux sondages auprès des personnes en formation, sondages pour lesquels le taux de réponses était extrêmement réduit, soit 25% pour le premier et 13% pour le deuxième. Des taux de réponses aussi peu élevés ne permettent pas de se fier aux sondages pour en tirer des conclusions sur l'efficacité du programme.

5.38 La Commission n'avait pas effectué de recherches systématiques sur les effets qu'ont les allocations de formation en vue de soutenir le revenu de toute personne étudiant dans des établissements d'enseignement. On ne savait donc pas si les gens avaient pris la formation seulement pour obtenir l'allocation, ou à quel point l'allocation était importante pour permettre à certaines gens de se prévaloir de la formation. En 1977, ces allocations ont coûté plus de $200 millions.

5.39 Les orienteurs jouent un rôle clé en envoyant des candidats à des cours de formation. La Commission avait entrepris peu de recherches pour évaluer le processus d'acheminement afin de mettre au point de meilleures lignes directrices servant à évaluer les possibilités des candidats. Finalement, la Commission n'avait pas vérifié si les cours qu'elle achète de chacune des provinces se conformaient aux besoins projetés par les professions au sein de ces provinces.

5.40 Le programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada fait également l'objet d'une discussion au chapitre 14 de ce Rapport, dans le résumé de notre vérification portant sur la Commission.

5.41 Emploi et Immigration Programme d'initiatives locales. Avant de se terminer en 1977, le Programme d'initiatives locales (P.I.L.) était l'un des multiples programmes de création d'emplois offerts par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Suite à l'arrêt officiel du programme, plusieurs de ses caractéristiques ont été intégrées au programme de Canada au travail.

5.42 Les fonds du P.I.L. ont été distribués au cours de périodes de chômage élevé à des personnes, organismes et municipalités qui proposaient des projets devant satisfaire aux deux objectifs du programme: (1) la création d'emplois et (2) l'amélioration de la collectivité. Globalement, le programme a coûté près de $1 milliard en six ans.

5.43 La Commission a fait des efforts considérables pour évaluer la mesure dans laquelle le P.I.L. atteignait ses objectifs. En général, l'évaluation de l'accomplissement des objectifs sur le plan de la création d'emplois était satisfaisante. Une fraction importante de ces efforts d'évaluation touchait l'objectif de l'amélioration de la collectivité qui n'a jamais été clairement défini. Par conséquent, la Commission a financé des études d'évaluation d'efficacité tentant de mesurer non seulement les attitudes et les perceptions de la collectivité mais également les effets du P.l.L. pour réduire un large éventail de problèmes sociaux comme la criminalité, l'alcoolisme et le mauvais traitement des enfants. Au départ, la probabilité que le P.I.L. puisse réduire ce genre de problèmes était assez minime, à cause de la portée limitée des projets P.I.L. Toutefois, ce genre d'études peut se justifier comme sondage préliminaire tant qu'il ne sert pas à tirer des conclusions sur l'efficacité du programme.

5.44 Le mandat des études d'évaluation de l'efficacité était beaucoup trop ambitieux par rapport aux moyens financiers et peu réalistes par rapport aux résultats auxquels on pourrait raisonnablement s'attendre de ce genre d'étude.

5.45 Des déficiences techniques dans les études d'évaluation influaient sérieusement sur la fiabilité de certains des résultats. Par exemple, un sondage conçu pour déterminer si le P.I.L. avait augmenté le revenu gagné des participants n'incluait pas un nombre suffisant d'entrevues pour permettre de déceler à coup sûr si l'on avait obtenu l'effet prédit. De plus, certaines des questions du sondage étaient mal formulées et auraient pu entraîner des réponses ambiguës.

5.46 La Commission n'avait pas de procédés établis pour identifier, évaluer et documenter les faiblesses et les restrictions du travail d'évaluation du P.I.L. Par exemple, des déclarations sans preuve à l'appui sur l'efficacité du P.I.L. paraissaient dans des documents officiels et servaient de fondement à des évaluations

subséquentes.

5.47 Le P.I.L. fait également l'objet d'une discussion au chapitre 14 de ce Rapport, dans le cadre du résumé de notre vérification de la Commission.

5.48 Affaires indiennes et du Nord canadien Éducation. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est chargé de l'éducation des enfants ayant le statut d'lndiens, soit dans les écoles fédérales ou dans les localités non indiennes en vertu d'accords conclus avec les provinces. Le Budget des dépenses de 1977-1978 prévoyait $236 millions pour l'éducation des Indiens, dont $33.3 millions pour des dépenses en capital. Ce programme, d'investissements dans l'éducation, met surtout l'accent sur la construction de nouvelles écoles.

5.49 Au début des années 70, le Ministère, à titre d'expérience, embauchait des autochtones locaux dans le cadre du programme de construction d'écoles. En employant des autochtones, on prévoyait:

-augmenter l'appui des parents à l'égard du programme d'éducation;

-créer des emplois pour les autochtones dans leurs propres localités; et

-fournir une formation sur place.

5.50 Les objectifs de création d'emplois et de formation ne se sont pas traduits en buts comme le nombre de semaines de travail à accomplir et le niveau d'aptitude à atteindre. Dans certains projets, le ministère des Travaux publics, qui a dirigé les travaux de construction des écoles pour le compte des Affaires indiennes et du Nord, a eu recours sur une grande échelle aux services de fournisseurs et de sous-traitants non indiens. Bien que la plupart des projets soient terminés depuis un certain temps, on n'a fait aucune évaluation objective de l'efficacité avec laquelle ces projets ont fourni de l'emploi et une formation aux autochtones.

5.51 Industrie et Commerce - Direction de la machinerie. Une des premières préoccupations du ministère de l'Industrie et du Commerce est le programme commercial et industriel, établi pour atteindre l'objectif "d'assurer le développement efficace et soutenu de la production et du commerce des biens et des services canadiens". Une série de programmes à l'échelle du Ministère est conçue pour fournir un soutien aux firmes dans le cadre des objectifs du programme commercial et industriel. Sept directions s'occupent de ce programme en se concentrant chacune sur un secteur de l'industrie canadienne. Notre vérification s'est concentrée sur la Direction de la machinerie qui en 1976-1977 a administré des subventions et des contributions d'environ 210 millions et a recommandé des remises de douanes de $200 millions.

5.52 Notre vérification a révélé que les objectifs de secteur et les stratégies correspondantes de la Direction ne sont pas clairement

établis. La Direction n'a pas précisé ces objectifs en terme d'opérations, c'est-à-dire:

-la nature et l'ampleur des modifications qu'on devrait apporter à des aspects précis du secteur;

-le type et le nombre d'entreprises qui devraient être encouragées à profiter de l'aide offerte;

-les caractéristiques à modifier dans les entreprises qui bénéficient d'aide financière et l'ampleur de ces modifications; et

-la forme et le montant de l'aide qui devrait être fournie aux divers types d'entreprises.

5.53 La plupart des programmes ministériels visant à transmettre de l'aide au secteur de la machinerie par l'intermédiaire de la Direction de la machinerie n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de l'efficacité. Par conséquent, la Direction possède des données limitées pour planifier et évaluer les objectifs et les stratégies de secteur. Le Ministère devrait mettre davantage l'accent sur l'évaluation de l'efficacité de ces importants programmes.

5.54 La Direction devrait également surveiller les répercussions immédiates de ses conseils et des services destinés au secteur de la machinerie. Des indices d'efficacité de ses opérations lui permettraient de mieux constater la mesure dans laquelle elle répond à ses objectifs. Elle pourrait tenir des dossiers afin de:

-comparer les résultats réels aux objectifs quantifiés;

-déterminer dans quelle mesure les demandes de renseignements présentées aux postes étrangers et transmises aux entreprises ont eu une suite et ont entraîné des exportations;

-déterminer dans quelle mesure les conseils fournis aux entreprises concernant la rationalisation, la spécialisation, les innovations technologiques, etc., sont suivis et donnent des résultats favorables; et

-analyser dans quelle mesure les conseils divers en matière de projets d'expansion fournis aux entreprises, acheteurs, sociétés mères américaines et ministères des gouvernements fédéral et provinciaux donnent les résultats prévus.

5.55 Ce programme fait également l'objet d'une discussion au chapitre 16 de ce Rapport, dans le cadre du résumé de notre vérification du ministère de l'Industrie et du Commerce.

5.56 Travail - Recherche et élaboration des programmes. L'activité "Recherche et élaboration des programmes" (R.E.P.) du ministère du Travail poursuit principalement deux objectifs: fournir des services d'information et de recherches et élaborer des politiques et des programmes. Ces objectifs visent à améliorer les relations

industrielles au Canada et les normes d'emploi. Cette activité s'est vue attribuer, en 1976-1977, 262 années-hommes et un budget d'exploitation de $7.2 millions, soit le tiers et le quart, respectivement, du budget du Ministère.

5.57 En mars 1976, la R.E.P. s'est vu confier la responsabilité première de l'évaluation de l'efficacité des programmes du Ministère. Malgré son mandat d'évaluer les programmes et les engagements pris à cette fin, la R.E.P. a concentré ses efforts sur la mise en oeuvre de projets prioritaires et a reporté la question de l'évaluation des retombées des programmes jusqu'au moment où les nouveaux programmes du Ministère seront opérationnels. Ne tenant pas compte des exigences relatives à l'évaluation lors de l'élaboration des programmes, alors que plusieurs choix s'offraient encore, ce groupe à réduit ses chances de choisir les meilleures structures de programme. Cette attitude diminue sérieusement les chances de pouvoir structurer les programmes de manière à faciliter la mesure des résultats et de pouvoir recueillir des données appropriées.

5.58 Il est prévu, pour certains des programmes du Ministère, des inspections visant à s'assurer qu'il y a respect de normes précises de travail. L'information sur le niveau de respect des normes est sûrement essentielle à la gestion des programmes, mais les données à ce titre ne peuvent suffire à l'évaluation de l'efficacité des programmes. Dès juin 1977, le Ministère ne possédait pas de procédés satisfaisants permettant de préciser l'efficacité des programmes en vigueur ou proposés.

5.59 Revenu national - Douanes et Accise - Examen et contrôle des opérations commerciales. L'objectif du ministère du Revenu national, Douanes et Accise, exprimé dans le Budget des dépenses, est le suivant: "établir, percevoir et contrôler les droits et les taxes qui frappent les marchandises importées ou produites au Canada et exercer un contrôle sur le mouvement international des personnes et des marchandises". Tout comme les systèmes douaniers des autres pays, le système canadien repose d'abord sur les importateurs, leurs agents, les transporteurs et les autres en vue d'évaluer correctement le montant des droits et des taxes dus à la Couronne et de respecter les lois, règlements et procédés pertinents.

5.60 En vertu du système d'auto-évaluation, les personnes responsables du contrôle des importations commerciales devraient connaître:

-le montant de revenus provenant des droits et des taxes d'importation qui, avec un respect de 100%, devrait théoriquement être perçu par les Douanes, par comparaison à ce que l'on reçoit réellement; et

-l'efficacité du Ministère à faire appliquer les autres lois qui ne sont pas axées sur les revenus, mais qui ont un rôle important à jouer pour protéger l'industrie et la société canadiennes.

5.61 Ces facteurs sont primordiaux à la mesure de la sous-activité Examen et contrôle des opérations commerciales des Douanes.

Même si le Ministère a établi des objectifs pour le sous-programme douanier, il n'a pas élaboré d'indices d'efficacité pour la sous-activité et les principales opérations qu'elle comporte, soit l'examen, l'évaluation et les enquêtes.

5.62 Le Ministère a conçu des systèmes et procédés pour vérifier l'exactitude des revenus réellement perçus concernant des importations particulières et pour aider à déceler les revenus non déclarés qui ne seraient pas perçus autrement. Cependant, le Ministère n'a pas déterminé quelle partie des revenus possibles était, de fait, perçue. Notre vérification, effectuée avec l'aide du personnel du Ministère, a démontré qu'il existe des moyens pratiques de mesurer l'efficacité de la fonction d'évaluation. Des sondages semblables pourraient servir à mesurer l'efficacité des autres opérations du Ministère, par exemple, l'examen des marchandises, les enquêtes, le système de post-vérification des transporteurs, les droits d'importation remboursés à la sortie et les remboursements.

5.63 Le chapitre 18 de ce Rapport parle également, dans le cadre du résumé de notre vérification du Ministère, de la mesure, par ce dernier, de l'efficacité des programmes.

5.64 Revenu national - Impôt - Activité d'exécution. Les objectifs de l'activité d'exécution du ministère du Revenu national, Impôt, sont d'encourager la soumission volontaire et de décourager les évasions fiscales tout en appliquant les lois fiscales de façon équitable. L'un des résultats immédiats de l'exécution des lois fiscales est la découverte de revenus non déclarés sur lesquels l'impôt est dû. Dans la mesure où ces impôts sont perçus, cela réduit le fardeau fiscal de tous les canadiens.

5.65 Afin de pouvoir évaluer si ses activités d'exécution sont efficaces, le Ministère a besoin d'une estimation fiable de la non-conformité des contribuables. On a entrepris un certain travail qui est mis à jour et de poursuit principalement par l'introduction d'un système de mesure de la conformité. En 1977, le Ministère a fait une estimation publique de la non-conformité pour l'année d'imposition 1974 de $1,700 millions, soit 6.8% des revenus fiscaux perçus. Des sommes de $200 millions ont par la suite été recouvrées. Le solde comporte une estimation de $1,200 millions d'impôts non recouvrés de contribuables qui sont des travailleurs autonomes et $300 millions d'impôts non recouvrés de corporations. La plupart des projections sont sous-estimées. Aucune estimation n'est faite pour une autre catégorie de contribuables, qui ne se conforment pas à la loi, c'est-à-dire les personnes qui ne produisent pas de déclaration. Des renseignements dans ce secteur, même partiels, seraient utiles au Ministère. Nous reconnaissons que ces estimations sont difficiles à obtenir et se situent presque à la limite des possibilités. Cependant, nous recommandons que le Ministère en explore les possibilités.

5.66 Il y a peu de renseignement quant à la mesure dans laquelle on pourrait économiquement percevoir des revenus fiscaux supplémentaires. Le Ministère n'a pas tenté d'évaluer toute

l'envergure des répercussions de son activité d'exécution sur le comportement des contribuables.

5.67 Expansion économique régionale - Loi sur les subventions au développement régional. La Loi sur les subventions au développement régional S.R., c., R-3 (L.S.D.R.) a pour but d'attirer les investissements dans les régions à faible croissance économique au Canada et d'améliorer ainsi les possibilités d'emplois productifs. Afin d'atteindre ce but, le ministère de l'Expansion économique régionale octroie:

-des subventions et des garanties de prêts aux entreprises de fabrication et de transformation qui désirent implanter, agrandir ou moderniser leurs établissements dans des régions désignées; et

-des garanties de prêts pour certaines catégories de projets dans l'industrie des services.

Les dépenses au titre des subventions en 1976-1977 ont été de $81.7 millions. La dette éventuelle contractée au cours de la même année, par suite des garanties de prêts, s'élevait à $900,000.

5.68 Le Ministère n'a établi aucun objectif de programme mesurable en ce qui a trait à la mise en application de la L.S.D.R.. Par exemple, des objectifs relatifs à l'investissement annuel et a la création d'emplois dans certaines régions désignées aideraient les gestionnaires de programme à centrer leur attention sur les résultats de programme. Les objectifs devraient être le produit d'une analyse des disparités entre les régions et tenir compte du rôle du programme dans l'ensemble des activités de développement économique du Ministère.

5.69 Comme l'exige la Loi, le Ministère fait parvenir au Parlement des rapports mensuels sur les emplois prévus et les coûts en capital approuvés. Ces rapports donnent une estimation de l'ampleur des retombées de la L.S.D.R.. Au moment de notre étude en juillet 1977, le Ministère était en train de réviser son système de rapports mensuels et d'élaborer un rapport annuel qui fournirait des statistiques cumulatives donnant un aperçu de la situation depuis la mise en vigueur du programme. Ces rapports mensuels et annuels fournissent d'utiles renseignements aux gestionnaires de programme et, ce qui est plus important, constituent un excellent exemple de compte rendu public produit à intervalle régulier sur les résultats d'un programme.

5.70 Il y aurait possibilité d'améliorer ces rapports sans qu'il en coûte énormément cher. Par exemple, les rapports pourraient indiquer:

-le nombre d'emplois créés, classés par niveaux de traitement;

-les apports nets à l'économie canadienne, formés des coûts de capital et emplois anticipés en provenance d'autres pays; et

-les tendances relatives à la stabilité des emplois créés, tels les emplois qui disparaissent par suite de la faillite d'entreprises et les emplois supplémentaires créés par suite de l'expansion des compagnies réalisée sans l'aide d'autres subventions.

5.71 Le Ministère effectue des études techniques particulières, de portée restreinte, qui fournissent aux gestionnaires de l'exploitation des données partielles sur l'efficacité du programme. Le Ministère a publié une évaluation complète de l'efficacité du programme en 1973. On a engagé ou octroyé au titre du programme, depuis cette époque, environ $340 millions. Il serait grandement temps d'effectuer une évaluation globale mise à jour et améliorée.

5.72 L'étude de 1973 a examiné les activités du Ministère reliées à l'octroi de subventions à l'industrie. Une des tâches principales de l'étude était d'établir le nombre d'emplois et le nombre d'investissements qui n'auraient pu être obtenus sans la L.S.D.R. et d'établir une corrélation entre ces données et les coûts du programme. Le programme étant relativement nouveau, peu de projets avaient été complétés et les données que l'on possédait étaient peu nombreuses. Deux méthodes d'évaluation furent utilisées. La première évaluait le nombre d'emplois créés à l'aide de la L.S.D.R., qui auraient été créés sans l'aide du programme, puis soustrayait ce nombre du total des emplois financés par le biais de la L.S.D.R.. Les estimations étaient établies en bonne partie au jugé. Dans les prochaines études il faudrait s'efforcer de réduire cette part d'évaluation subjective.

5.73 La seconde méthode évaluait l'investissement manufacturier qui aurait été obtenu sans la L.S.D.R.. Ces évaluations étaient comparées à l'investissement manufacturier réel obtenu au cours de la période d'application de la L.S.D.R.. Aucun détail de ce travail n'a été rapporté. En conséquence, aucun jugement ne peut être porté sur la validité de ce travail. Il faudrait que les prochains rapports fournissent des explications techniques appropriées permettant au lecteur de porter des jugements en connaissance de cause.

5.74 Des résumés de l'étude ont circulé librement au sein du gouvernement fédéral et ont été mis à la disposition du grand public.

5.75 Secrétariat d'État du Canada - Programme d'expansion du bilinguisme. Le programme d'expansion du bilinguisme du Secrétariat d'État du Canada existe depuis plus de huit ans. Par le biais de paiements de transfert, le programme aide à promouvoir le bilinguisme dans l'enseignement, dans l'administration publique hors du fédéral et dans le secteur privé. Il fournit également des subventions pour des recherches en linguistique. Le Budget des dépenses de l'exercice 1977-1978 comportait des paiements de transfert de $154 millions, une augmentation de plus de 200% par rapport aux sept années précédentes, attribuable en grande partie à une participation accrue de la part des provinces et aux coûts plus élevés dans le domaine de l'enseignement. Depuis 1971, on a dépensé pour ce programme plus de $750 millions. Notre vérification a surtout porté sur les paiements non discrétionnaires qui représentent 80% du total des paiements de transfert effectués en vertu du programme.

5.76 En général, les contrôles de gestion existant à l'égard des paiements non discrétionnaires étaient insuffisants tant au plan qualitatif que quantitatif lorsqu'il s'agissait de mesurer de manière appropriée l'efficacité du programme et d'en faire rapport. De larges secteurs du programme d'expansion du bilinguisme peuvent être évalués du point de vue de l'efficacité; cependant, notre vérification a révélé que peu d'évaluations avaient été effectuées à ce titre. Par exemple, le Ministère ne connaît pas le nombre de Canadiens qui accepteraient d'apprendre l'autre langue officielle si d'autres occasions de le faire leur étaient offertes ou ignore le nombre de ceux qui aimeraient que leurs enfants puissent profiter d'un enseignement. L'absence de ces renseignements rend impossible l'évaluation de l'efficacité de l'activité "bilinguisme dans l'enseignement" de ce programme. Les ententes fédérales-provinciales ne comportent aucune disposition obligeant les provinces à fournir a la Direction générale leurs plans et leurs priorités en ce qui concerne le bilinguisme dans l'enseignement. En conséquence, la Direction générale peut difficilement élaborer des stratégies appropriées pour chaque province au titre de la promotion du bilinguisme.

5.77 En ce qui concerne les paiements non discrétionnaires, les ententes fédérales-provinciales portant sur l'expansion du bilinguisme énoncent ce qui suit:

"Il est entendu que les gouvernements provinciaux entreprendront une identification et une évaluation appropriées quant aux différentes composantes du programme et que les résultats de l'évaluation seront mis à la disposition du gouvernement fédéral."

Les ententes fédérales-provinciales ne précisent pas d'une manière exacte la façon d'effectuer le contrôle et l'évaluation. En conséquence, les quelques rapports d'évaluation transmis par les provinces ne répondent pas aux besoins du Ministère. Le gouvernement fédéral, en s'inspirant du texte des ententes, devrait indiquer aux provinces ce qu'il juge être "une identification et une évaluation appropriées". Il devrait également fournir quelques indications sur la manière de faire rapport des résultats de l'évaluation.

5.78 Solliciteur général - Système fédéral de libérations conditionnelles. Le système fédéral de libérations conditionnelles, faisant partie du programme de services correctionnels du ministère du Solliciteur général, comprend la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service national des libérations conditionnelles. La Commission des libérations conditionnelles est chargée de décider s'il y a lieu d'accorder ou de refuser une libération conditionnelle ou de révoquer une libération conditionnelle lorsqu'il y a contravention grave. Le Service des libérations conditionnelles est chargé de préparer les dossiers de cas qu'utilise la Commission pour prendre une décision et de surveiller les détenus en liberté conditionnelle. A l'heure actuelle, la Commission des libérations conditionnelles utilise 251 années-hommes et le Service des libérations conditionnelles 837. Les dépenses de la Commission

pour l'exercice 1977-1978 étaient de $5.4 millions et celles du Service des libérations conditionnelles étaient de $21.2 millions.

5.79 Notre vérification a révélé que la Commission des libérations conditionnelles n'était pas en mesure d'évaluer sa propre efficacité, car elle ne dispose d'aucun critère particulier pour évaluer la qualité et l'uniformité de ses décisions. Seule la Loi sur la libération conditionnelle, S.R., c. P-2, mentionne les trois grands critères suivants selon lesquels on peut accorder la liberté conditionnelle à un détenu:

-Le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement.

-L'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu.

-La mise en liberté du détenu ne constitue pas un risque indu pour la société.

5.80 Cependant, la Commission des libérations conditionnelles n'avait pas élaboré de définitions fonctionnelles de ces critères lui permettant d'y recourir dans la pratique. Une étude de la Commission nationale des libérations conditionnelles, publiée par la Commission de réforme du droit, en 1976, soulignait la nécessité pour la Commission d'établir un ensemble de "critères clairs, uniformes et explicites pour la décision des libérations conditionnelles." L'utilité de critères particuliers de ce genre a été démontrée aux États-Unis où la commission fédérale des libérations conditionnelles et les commissions des divers États prennent des décisions qui de façon courante, sont comparées aux critères explicites publiés. Ces critères comportent des considérations quant à la gravité du crime et quant aux possibilités de succès de la libération conditionnelle.

5.81 La Commission des libérations conditionnelles a pris des mesures en ce sens en élaborant et en faisant l'essai d'un modèle permettant de prédire les possibilités de récidive. Cependant, la Commission n'a pas utilisé le modèle de prédiction en tenant compte d'autres considérations, comme celles mentionnées ci-dessus, concernant l'élaboration de critères permettant d'évaluer la qualité et l'uniformité de ses décisions. La manière dont elle respecte ces critères permettrait de mesurer l'uniformité, de façon directe et, de façon indirecte, l'efficacité de la Commission des libérations conditionnelles.

5.82 Le Service des libérations conditionnelles assure la surveillance des détenus en libération conditionnelle et de ceux qui n'en disposent que durant la journée. Le personnel du Service des libérations conditionnelles et d'organismes contractant (p. ex., la John Howard Society, la Elizabeth Fry Society, la St. Leonards Society, les services provinciaux de libération conditionnelle, etc.) est chargé de la surveillance des détenus en liberté conditionnelle.

5.83 Aux États-Unis, on a entrepris des études approfondies sur l'efficacité des programmes de surveillance des détenus en liberté

conditionnelle. Ces études ont démontré que le comportement des détenus, après leur libération, n'est pas affecté de façon marquante par le genre et l'étendue de la surveillance des libérations conditionnelles. Le ministère du Solliciteur général a fourni un appui financier important et sa collaboration à une étude d'une université canadienne portant sur les détenus fédéraux en liberté conditionnelle en Ontario. Cette étude est arrivée à des conclusions semblables. Le Ministère n'avait pas étudié les répercussions des constatations de ces études sur la valeur du système canadien des libérations conditionnelles.

5.84 Affaires des anciens combattants - Programmes de services aux anciens combattants et de services de traitement. Le ministère des Affaires des anciens combattants fournit de l'aide ainsi que des services de bien-être et des soins médicaux aux anciens combattants dans le but d'en faire des membres autonomes et actifs au sein de la communauté.

5.85 Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas traduit le vaste mandat que lui confie la loi en objectifs de programme plus précis. Cette situation est particulièrement évidente dans le cas du programme des services aux anciens combattants qui s'occupe des questions ayant trait au bien-être social des anciens combattants. La nature de ce programme a été considérablement modifiée depuis ses débuts. Au départ, on s'y occupait surtout des prestations de bien-être social à verser aux anciens combattants. Le programme a été par la suite élargi de manière à y inclure des services d'orientation et récemment a évolué vers la spécialité gériatrie/gérontologie. Des renseignements étaient recueillis dans le but de préciser la nature et l'étendue des besoins des groupes-clients. Des travaux préliminaires ont également été effectués dans le but d'évaluer l'efficacité des prestations octroyées. Nous avons conclu, toutefois, qu'il faudrait effectuer des études beaucoup plus poussées pour préciser les besoins de la clientèle avant que ne puisse être mesurée, de manière satisfaisante, l'efficacité du programme.

5.86 Le programme des services de traitement comporte l'exploitation d'hôpitaux et de résidences pour les anciens combattants. Une évaluation de l'efficacité de ce Programme pourrait être effectuée de manière appropriée, et assez facilement, en comparant le rendement des hôpitaux du Ministère avec celui des hôpitaux provinciaux ou d'autres hôpitaux en ce qui a trait au niveau des soins offerts, à leur coût et à leur qualité. Notre étude nous a permis de constater qu'il n'existait pas d'évaluations de ce genre.

SYSTÈMES DE GESTION ET DE CONTRÔLE FINANCIERS

Table des matières

Chapitre	Paragraphe	Page
6.AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DESTINÉS AU PARLEMENT		
Introduction		
But	6.1	117
Portée du projet de démonstration	6.6	118
Point essentiel	6.9	119
But des exemples fournis	6.10	119
Importance du Budget des dépenses en ce qui a trait au contrôle des deniers publics		
Contrôle exercé par le Parlement	6.13	120
Contrôle exercé par les gestionnaires	6.23	122
Structure de la présentation du Budget des dépenses		
Évolution	6.26	124
Un ou plusieurs tomes?	6.29	125
Le premier tome (sommaire)	6.31	125
Tomes concernant les ministères	6.35	127
Liens entre les divers tomes	6.36	127
Agencement des données figurant dans le Budget des dépenses	6.37	127
Degré de normalisation	6.41	129
Présentation des données comparatives	6.45	130
Contenu du Budget des dépenses		
Tableaux récapitulatifs concernant les ministères et les programmes	6.48	131
Structure des crédits	6.51	137
Libellé des affectations de crédits	6.55	138
Communication des autorisations statutaires	6.58	139
Budgets des dépenses des sociétés de la Couronne	6.59	139
Données sur les déboursés de caisse ou données sur les coûts?	6.64	140
Présentation des renseignements reliés aux programmes		
Présentation par activité	6.68	142
Description par centre de responsabilité	6.77	145
Liens existant entre la description par activité et la description par centre de responsabilité	6.81	148
Présentation par article de dépense	6.86	149
Présentations relatives à la main-d'oeuvre	6.94	156

Travaux d'équipement 6.99 157
Subventions et contributions 6.101 158

Budget des dépenses - améliorer la qualité des renseignements et l'accès à ces derniers 6.105 162

Pièces

6.1 "Eclosion" du Budget des dépenses 128
6.2 Données comparatives - exemple de présentation 132
6.3 Exemple d'une présentation des grandes lignes d'une activité 134
6.4 Exemple d'une présentation des grandes lignes d'un programme 136
6.5 Exemple d'une présentation de données sur l'encaisse et les coûts 143
6.6 Exemple d'une présentation indiquant comment un budget des dépenses est établi à partir des projets et des processus 146
6.7 Exemple d'une présentation d'une activité par sous-activités 147
6.8 Exemple d'une présentation de programme ventilé par centres de responsabilité 150
6.9 Exemple d'une présentation de l'information de programme ventilée par centres de responsabilité 152
6.10 Exemple d'une présentation élargie des nouveaux articles de dépense proposés et de certains articles d'exécution 155
6.11 Exemple d'une présentation de l'information sur la main-d'oeuvre 159
6.12 Exemple d'une présentation de données sur la main-d'oeuvre 160
6.13 Exemple d'une présentation des grands travaux d'équipement 161

7. IMPUTATION DES SERVICES DE LOCAUX

Introduction
But 7.1 165
Question clé 7.5 166
L'historique du débat 7.7 166

Pour ou contre l'imputation?
Arguments en faveur de l'imputation 7.12 167
Arguments contre l'imputation 7.13 168
Évaluation des arguments 7.14 168

Méthode proposée pour l'imputation des services de locaux 7.19 170

Gestion des locaux existants - Fonds renouvelable

d'exploitation des immeubles
Coûts imputés au Fonds 7.26 172
Établissement des loyers 7.32 173
Traitement des revenus ou des dépenses excédentaires 7.35 174
Comptabilisation des immobilisations du Fonds 7.38 175

Acquisition de nouveaux locaux - Affectations de crédits pour la construction, l'achat ou le bail avec option d'achat
Construction ou achat des locaux 7.43 176
Location à bail 7.49 182

Gestion du Ministère - Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels 7.53 183

Financement à même les revenus 7.59 185

Conclusion 7.63 188

Pièces

7.1 Exemple d'une présentation des renseignements d'exploitation concernant le Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles 178
7.2 Exemple d'une présentation des renseignements financiers concernant le Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles 179
7.3 Exemple d'une présentation des coûts totaux des projets d'immobilisation 180
7.4 Exemple d'une présentation des renseignements pour les arrangements de bail avec option d'achat 184
7.5 Exemple d'une présentation d'un budget d'exploitation 186
7.6 Exemple des liens entre les crédits de capital pour les locaux et les Fonds renouvelables 187

8.CONTRÔLEURS DE MINISTÈRES

Conditions préalables afin que les contrôleurs de ministères jouent un rôle efficace 8.5 190

Attributions du Contrôleur de ministère 8.12 191

Rapports hiérarchiques du contrôleur de ministère 8.15 192

Problèmes d'organisation demandant une étude plus poussée 8.20 193

9. PROCÉDÉS DE MARCHÉS

Introduction 9.1 195

Sujets d'envergure gouvernementale
Appel d'offres concurrentiel 9.3 195
Établissement des prix et modalités de paiement 9.7 196
Approbation 9.12 197
Délégations des pouvoirs par les ministères 9.14 197
Pouvoir de délivrer des certificats d'engagement 9.16 198
Paiement des comptes des entrepreneurs 9.20 198

Communications 9.23 199
Pouvoirs de signer en matière de finances 9.26 200
Administration des demandes de marché 9.28 200
Recours à un fournisseur unique 9.32 200

Consommation et Corporations 9.35 201
Marchés de recherche et de développement 9.36 201
Marchés auprès d'un fournisseur unique 9.40 201
Ententes verbales 9.42 202
Contrôles sur les marchés 9.44 202

Construction de défense (1951) Limitée 9.46 202
Appel d'offres concurrentiel 9.49 203
Adjudication de marchés pour services de conseil 9.52 203
Etablissement des prix et modalités de paiement 9.56 204
Paiement des comptes des entrepreneurs 9.58 204

Environnement 9.60 204
Paiements irréguliers dans le cadre de marchés 9.62 205
Demandes établies après l'exécution des travaux 9.64 205
Non-vérification des coûts des marchés de services 9.66 205
Autres faiblesses de contrôle interne 9.68 206

Défense nationale 9.70 206
Contrôle des engagements 9.72 206
Contrôle des dépenses 9.74 207
Marchés de publicité 9.78 207

Postes
Fractionnement et renouvellement des marchés 9.81 208
Contrôles financiers internes 9.83 208

Travaux publics 9.86 209
Délégation des pouvoirs de signer en matière de finances 9.88 209
Nomination d'experts-conseils et appel d'offres 9.90 209
Vérification des comptes et paiement 9.92 209

Matériel des chantiers de construction 9.95 210

Secrétariat d'État du Canada 9.97 210
Contrôle des engagements 9.98 210
Ententes verbales 9.102 211
Autorisations financières 9.104 211
Contrôle des chèques du Receveur général 9.108 212

Approvisionnements et Services 9.110 212
Appel d'offres concurrentiel 9.113 213
Offres permanentes 9.117 213
Établissement des prix et modalités de paiement 9.121 214
Certification que les fonds sont disponibles 9.123 214
Pouvoirs d'approuver et de signer 9.129 215
Autres faiblesses de contrôles 9.135 215

10. SYSTÈMES FINANCIERS AUTOMATISÉS

Introduction 10.1 217

Rapport du Comité permanent des comptes publics 10.4 217

Contrôle de gestion sur les ressources de l'informatique 10.6 218

Sécurité de l'informatique 10.9 218

Contrôles de l'information financière traitée par ordinateur 10.14 219

Capacité de vérification interne 10.20 220

Contrôles financiers de neuf importants systèmes automatises 10.27 221

Secrétariat d'État - Régime canadien de prêts aux étudiants 10.28 222

Ministère des finances - Paiements provinciaux de péréquation 10.33 222

Ministère de la Défense nationale - Système central de calcul de la solde 10.39 223

Ministère du Revenu national - Impôt - Chaîne systématique de traitement des T-1 10.42 224

Ministère des Postes - Systèmes de reçus de caisse et de mandats-poste 10.59 226

Ministère des Approvisionnements et Services - Systèmes central et régional de paie 10.68 227

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Système de prestations et de trop-payés 10.81 229

6

AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DESTINÉS AU PARLEMENT

Introduction

6.1 But. Dans mes trois derniers rapports annuels, j'ai demandé que des mesures soient prises en vue d'améliorer la qualité de l'information concernant les projets de dépenses que le gouvernement publie dans le Budget des dépenses à l'intention du Parlement. Peu de progrès ont été accomplis en ce sens bien que le Comité des comptes publics ait fortement appuyé mes demandes et que le secrétariat du Conseil du Trésor ait promis d'agir. Une des causes expliquant ce retard est le besoin de préciser, en premier lieu, quels sont les renseignements nécessaires au Parlement. Ce point a une grande importance.

6.2 Le gouvernement a chargé de la présentation et du contenu du Budget des dépenses. Nous supposons, toutefois, que le gouvernement désire obtenir l'avis des parlementaires sur ce sujet. Je désire exprimer mon opinion sur la question et, par conséquent, le présent chapitre: (1) indique de quelle façon, à mon avis, le Budget des dépenses est utile au gouvernement et au Parlement; (2) démontre, à l'aide d'exemples, comment rendre le Budget des dépenses plus utile en y ajoutant des renseignements que possèdent déjà les ministères; (3) indique certaines mesures qui sont nécessaires à la longue si l'on veut améliorer la qualité de l'information présentement fournie. Nous ne proposons pas de solution unique ou standard mais nous indiquons les choix qui s'offrent au Parlement et au gouvernement. Toute amélioration du Budget des dépenses entraînera automatiquement une amélioration des Comptes publics, notamment du volume II qui indique dans quelle mesure on a respecté les projets de dépenses indiqués dans le Budget des dépenses. Un projet d'amélioration de ce dernier document pourrait fort bien débuter par des mesures visant à améliorer les Comptes publics puisqu'il serait ainsi possible de s'assurer, avant de publier ce Budget, que l'on possède des données financières sûres.

6.3 L'an prochain, mon Bureau apportera une attention particulière au volume II des Comptes publics afin de voir s'il est possible de fournir au Parlement une information sur les dépenses réelles qui soit plus précise que celle que fournit le Budget des dépenses au titre des dépenses envisagées. Nous étudierons en détail les données financières et les autres données dont disposent les gestionnaires des ministères afin d'établir lesquelles pourraient servir à mieux informer le Parlement. Les Comptes publics, dans leur version actuelle, suivent de près le Budget des dépenses, fournissent des données comparatives au titre des dépenses mais contiennent peu de renseignements supplémentaires. L'information que le Budget des

dépenses peut fournir sur les dépenses envisagées est évidemment limitée. Toutefois, il serait possible rétrospectivement de mieux informer le Parlement des dépenses réelles et des résultats obtenus.

6.4 Nous accorderons une attention particulière aux données non financières permettant d'évaluer si les dépenses ont été faites en tenant compte de la valeur reçue en contrepartie. Cette information, lorsqu'elle est actuellement fournie au Parlement, est rarement étayée de données financières tirées des registres comptables. Les ministères ont naturellement tendance à présenter l'information d'une manière qui les avantage; il serait possible de rectifier cette manière de faire en comparant les données financières présentées et celles figurant dans les comptes officiels et en rendant les données non financières aussi sûres que les données financières publiées dans les Comptes publics.

6.5 Les ministères devraient fournir dans le volume II des Comptes publics une information susceptible de renseigner les parlementaires, semblable en cela à l'information présentée aux actionnaires dans les rapports annuels des sociétés privées. Les façons de faire, à l'heure actuelle, varient grandement. Les ministères sont enclins à considérer le volume II comme étant avant tout la responsabilité du Receveur général; ils acceptent sa présentation fortement normalisée et font peu d'efforts pour expliquer clairement au Parlement ce qu'ils ont réalisé. L'amélioration de la qualité de l'information peut imposer un accroissement du nombre de pages du volume II et imposer la publication de tomes distincts pour chaque ministère, éliminant ainsi la nécessité de publier des rapports annuels distincts. Nous étudierons attentivement toutes ces questions au cours de l'année qui vient.

6.6 Portée du projet de démonstration. Ce projet vise principalement le Budget des dépenses et s'appuie sur les récentes études de la gestion et du contrôle financiers et sur l'examen, effectué au cours de la présente année, de l'information que nous avons pu obtenir des ministères et organismes suivants:

-le ministère de l'Agriculture et trois sociétés de la Couronne relevant du ministre de l'Agriculture;

-le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources;

-le ministère des Travaux publics;

-le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social;

-la Gendarmerie royale du Canada; et

-l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.

6.7 Le présent chapitre donne les résultats des travaux de cette année et fournit des exemples en ce qui a trait à la manière d'améliorer le Budget des dépenses dans l'ensemble du gouvernement. Les diverses pièces sont tirées de modèles plus complets illustrant, à

partir d'un choix de programmes puisés à plusieurs ministères, comment il serait possible de présenter l'information au Parlement trouvera à l'annexe D un exemple de présentation du Budget des dépenses du ministère de l'Agriculture. Nous fournirons au Comité des comptes publics et aux autres groupes intéressés les exemples de présentation du Budget des dépenses des autres ministères et organismes. Bien que les modèles aient été établis à partir de l'information fournie par les ministères susmentionnés, nous n'avons pas, à ce titre, cherché à obtenir l'appui des hauts fonctionnaires de ces ministères. Les modèles ne sont présentés qu'à titre d'exemples.

6.8 Notre Bureau n'a pas vérifié l'information que les ministères fournissent actuellement dans leurs Budgets des dépenses et n'a pas examiné leurs procédés d'établissement des budgets. Il n'y a pas eu d'analyse des systèmes comptables destinée à vérifier si ces derniers pouvaient fournir des renseignements précis et sûrs à partir des données de base utilisées pour le Budget des dépenses. Toutefois, le Bureau de la vérification se propose de vérifier également ces secteurs afin de s'assurer que les renseignements contenus dans le Budget des dépenses sont sûrs et qu'il est possible de les comparer à ceux que l'on retrouve dans les Comptes publics.

6.9 Point essentiel. Le point essentiel dans tout cela est le besoin d'améliorer l'imputabilité. A cette fin, le Parlement doit exercer un contrôle plus efficace sur les ministères et organismes du gouvernement et cela exige ce qui suit:

-les ministères doivent informer davantage le Parlement de ce qu'ils ont l'intention de réaliser au cours de l'année, des moyens qu'ils entendent prendre pour y arriver, de l'attribution des responsabilités à ce titre et de la manière dont on prévoit mesurer les progrès accomplis;

-il faut mettre davantage l'accent sur l'exactitude des renseignements figurant dans le Budget des dépenses et voir à ce que l'information fournie par les Comptes publics puisse permettre d'établir des comparaisons;

-il faut obtenir du Contrôleur général, agissant au nom du gouvernement, qu'il précise les renseignements à fournir dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics et qu'il prenne des mesures destinées à assurer l'exactitude des données et à permettre des comparaisons entre les données de l'une et l'autre source; et

-il faut décrire avec plus de précision la nature des dépenses à l'égard desquelles des crédits sont affectés de manière a ce que mon Bureau puisse s'acquitter de ses responsabilités, dans le cadre du mandat qui m'est confié, c'est-à-dire signaler tous les cas où un crédit budgétaire a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par le Parlement.

6.10 But des exemples fournis. Notre Bureau, dans le cadre de son évaluation du Budget des dépenses comme partie intégrante d'un système de contrôle financier, aurait pu fournir un modèle unique de

présentation. Il aurait pu également proposer des normes s'appliquant aux divers niveaux de détail et à diverses étapes du processus d'établissement de la méthodologie utilisée pour établir le Budget des dépenses jusqu'au libellé du texte et au mode de présentation des tableaux figurant dans le Livre bleu. Toutefois, la présentation d'un tel modèle, ou l'utilisation des normes de ce genre, aurait pu amener les ministères à croire qu'il n'y avait qu'une seule manière de procéder. Cela aurait pu également entraîner l'élimination de renseignements utiles en restreignant à un seul modèle général la présentation de renseignements sur des activités et des opérations qui, en soi, sont très hétérogènes. Les exemples que nous présentons ont pour objet d'indiquer des modèles de présentation susceptibles de fournir une information plus précise et plus utile. Nous avons, de propos délibéré, adapté les modèles à des programmes propres à chaque ministère afin d'indiquer que nous n'avions pas l'intention de proposer une adhésion stricte à un modèle unique.

6.11 Le principe qui doit sous-tendre l'évaluation de ces exemples est de savoir si l'utilisateur reçoit une information pertinente présentée de manière à assurer l'utilisation la plus efficace de son temps. Il est essentiel pour atteindre ces buts que la présentation soit simple et concise.

6.12 Bien qu'il faille aborder de manière globale les modifications à apporter au Budget des dépenses, nous avons quand même étudié certains éléments de manière particulière afin d'en faciliter la compréhension.

Importance du Budget des dépenses en ce qui a trait au contrôle des deniers publics

6.13 Contrôle exercé par le Parlement. Dans les observations et les recommandations que contient le présent Rapport annuel, et que contenaient les Rapports des années précédentes, nous avons tenu compte des exigences particulières du processus parlementaire. Il serait donc utile, au départ, de préciser le rôle du Budget des dépenses dans le cadre des travaux parlementaires.

6.14 Le Parlement a besoin de renseignements pour effectuer deux types d'analyses concernant les projets de dépenses du gouvernement:

a)Afin d'évaluer la répartition projetée des ressources, il doit connaître les divers objectifs poursuivis par le gouvernement, le niveau de financement attribué à chaque objectif ainsi que les dépenses passées et projetées de manière à établir des comparaisons.

b)Afin d'évaluer dans quelle mesure les plans proposés peuvent être réalisés, il lui faut connaître les programmes et les activités auxquels les fonds sont destinés, les catégories de ressources qui seront mobilisées et la manière dont les responsabilités seront réparties.

6.15 Chaque type d'analyse peut exiger des renseignements forts différents dans l'un et l'autre cas. Des renseignements restreints et

sommaires peuvent suffire dans le premier cas. Dans le second cas, les renseignements doivent être assez précis pour permettre la mesure du rendement au titre de la réalisation des projets.

6.16 Le processus parlementaire traditionnel a comme assises les règles établies en vue de permettre au Parlement d'obtenir un "redressement des griefs" avant que ne soient affectés les fonds, principe qui remonte à la Grande Charte. Les règles et les procédures concernant le vote des subsides autorisent une marge de manoeuvre suffisante pour questionner le ministre responsable, retarder le vote du Budget des dépenses et renverser le gouvernement si ce dernier n'a pas la confiance de la Chambre. A l'exception de cette sanction exceptionnelle, il est bien entendu que le gouvernement seul, et non le Parlement, détient le pouvoir exécutif puisqu'en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique seul le gouvernement peut présenter ou méfier un projet de loi portant affectation de crédits. Puisque le Parlement n'a le pouvoir que d'accepter ou de réduire une demande d'affectation de crédits, il n'est pas surprenant que l'étude faite par le Parlement ait un caractère général et n'exige pas que le Budget des dépenses fournisse des données très détaillées.

6.17 Des modifications importantes apportées en 1969 aux règles du vote des subsides ont entraîné l'élimination d'un certain nombre d'étapes de la procédure qui permettaient aux parlementaires de retarder ou de bloquer l'octroi des subsides. Ces modifications ont transféré une bonne partie de la responsabilité de l'étude du Budget des dépenses à un ensemble élargi de 15 comités permanents de la Chambre des communes, étude qui était effectuée auparavant par la Chambre siégeant en comité plénier, ont assujetti les règles du vote des subsides au calendrier (le 30 juin étant la date à laquelle le Budget des dépenses est censé être approuvé) et ont permis l'octroi aux partis de l'opposition d'un certain nombre de jours, au cours de la période d'étude du Budget, pour présenter des motions de non-confiance. On a ainsi dégagé du processus d'étude des plans détaillés du gouvernement la possibilité de renverser le gouvernement en place.

6.18 Les changements apportés en 1969 ont permis au Parlement de procéder à une analyse du Budget mieux structurée et mieux documentée en fournissant aux députés l'occasion de faire partie de l'un ou l'autre des 15 comités permanents de la Chambre des communes. Malheureusement, les améliorations apportées en 1969 à la présentation du Budget des dépenses ne tenaient pas suffisamment compte du fait qu'une telle analyse exigeait des renseignements beaucoup plus nombreux que ceux exigés autrefois lorsque le Budget était étudié en comité plénier.

6.19 Nous présumons, dans nos propositions, que tous les membres du Parlement, dans leur étude des modifications à la présentation du Budget, souhaiteront rendre les procédures acceptés en 1969 plus efficaces et désireront voir le Budget des dépenses présenter les plans du gouvernement d'une manière qui assure la compréhension, la discussion et la comparaison aux réalisations du passé, permettant d'établir ainsi, avec plus d'exactitude, un compte rendu des activités de l'année financière en cause.

6.20 Puisque l'étude du Budget a lieu juste avant le démarrage des programmes, ou pendant que ceux-ci se déroulent, il faut posséder, aux fins de cette étude, des renseignements détaillés sur les dépenses faites au cours de l'année courante et au cours des années antérieures. Les Comptes publics à eux seuls ne peuvent fournir à temps ces renseignements puisque les études auxquelles ils sont soumis sont effectuées habituellement presque un an après le déroulement des transactions. Les Comptes publics n'en constituent pas moins le meilleur outil pour évaluer le rendement réel en comparaison des plans établis. Le cycle serait complet si les ministères et les organismes étaient tenus d'exposer et d'expliquer dans les Comptes publics leur rendement réel en comparaison des plans qui avaient été établis.

6.21 L'efficacité et le caractère constructif de la participation des parlementaires à l'étude du Budget des dépenses sont directement en fonction de la qualité de l'information qui est mise à leur disposition. Il serait également approprié de chercher à savoir si les méthodes actuelles peuvent être améliorées d'autres manières.

6.22 Divers comités permanents du Parlement étudient le Budget des dépenses et les Comptes publics. Cet examen serait facilité si un même comité permanent étudiait les sections du Budget des dépenses, des Comptes publics et de mon Rapport traitant des ministères qui le concernent. Le Parlement pourrait alors confier à un comité, par exemple le Comité des prévisions budgétaires en général ou le Comité permanent des comptes publics, l'examen des questions touchant l'ensemble du gouvernement qui figurent dans le Budget des dépenses, les Comptes publics et le Rapport annuel du Bureau. Ou, l'un des comités, le Comité des prévisions budgétaires en général, pourrait s'occuper du Budget des dépenses sous forme sommaire ou sous forme consolidée et l'autre, le Comité permanent des comptes publics, étudierait des données comparables sur les dépenses véritables, comportant l'explication des écarts au Budget des dépenses.

6.23 Contrôle exercé par les gestionnaires. Mon Rapport de 1976 signalait ce que nous croyons être des éléments clés du contrôle des deniers publics. L'un de ces éléments était la nécessité d'établir un plan financier. Le Rapport affirmait ce qu'il suit:

"... plutôt que d'être la pierre angulaire du système pour la gestion et le contrôle des ressources financières, la planification constitue un processus distinct conçu principalement, du point de vue des ministères, pour obtenir des ressources supplémentaires et, du point de vue central, pour répartir les ressources disponibles. Les documents qui en résultent sont insuffisants comme plans d'action car ils ne fournissent pas de description de ce qu'il y a à faire, de la personne qui doit le faire et des ressources nécessaires à cette fin. Ainsi, il manque aux gestionnaires la direction et l'engagement nécessaires et il n'y a aucun moyen de les obliger à rendre des comptes par la comparaison de leur rendement véritable avec les plans."

Le Budget des dépenses devrait constituer le sommet de la banquise, la

petite partie visible d'un ensemble constitué de tous les plans détaillés des gestionnaires du gouvernement. Idéalement, il devrait constituer un sommaire relativement concis des plans établis par les gestionnaires pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement compte tenu des ressources disponibles.

6.24 Une présentation plus précise de ces plans au Parlement est susceptible de favoriser l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers dans l'ensemble du gouvernement dans ce contexte, le Budget des dépenses:

-permettrait un contrôle des dépenses se basant sur la comparaison du rendement réel au rendement prévu;

-rendrait les rapports financiers plus significatifs en permettant la comparaison des données financières et non financières aux données des plans;

-fournirait une base pour le contrôle financier de transactions particulières en permettant aux responsables d'indiquer de quelle manière les transactions s'intègrent dans l'ensemble du plan; et

-permettrait d'établir des objectifs internes auxquels les résultats obtenus pourraient être comparés dans le cadre des processus d'évaluation ou de vérification.

6.25 En résumé, l'amélioration de la gestion financière dans le gouvernement est liée à l'amélioration du Budget des dépenses. Un budget des dépenses amélioré et plus détaillé favorisera une meilleure planification financière et opérationnelle à tous les niveaux de gestion. L'amélioration de la planification, en retour, suscitera un meilleur contrôle des dépenses, une meilleure présentation de l'information financière et une meilleure utilisation de tous les autres contrôles à tous les niveaux.

Structure de la présentation du Budget des dépenses

6.26 Évolution. La présentation du Budget des dépenses a évolué au cours des années:

-En 1930, il était possible de résumer en deux courtes pages la totalité du Budget des dépenses d'environ $391 millions, ventilé par ministères. Les 335 crédits de cette année-là étaient accompagnés de détails indiquant, selon le nombre et les catégories d'emplois, les besoins exacts au chapitre des traitements, tous les fonds étant répartis entre traitements et éventualités.

-En 1938, le Budget des dépenses avait été modifié et les besoins des ministères étaient répartis par directions et par divisions.

-En 1951 eut lieu une révision en profondeur. Les crédits continuaient d'être présentés par ministères, directions et divisions mais ils furent subdivisés et regroupés par crédits affectés aux "dépenses de fonctionnement et d'entretien", aux "dépenses en capital"

et aux "subventions et contributions". Cette grande ventilation des crédits était accompagnée d'une section intitulée "Détail des affectations" indiquant la main-d'oeuvre ventilée selon le nombre et les catégories et expliquant toutes les dépenses, lesquelles étaient subdivisées en 22 articles courants et quelques articles spéciaux. Ce mode de présentation, fortement normalisé, a prévalu, avec quelques changements mineurs, jusqu'en 1970-1971.

6.27 La Commission Glassco, en 1961, a recommandé "... que le nombre de crédits soit réduit et que les éléments du coût de chaque programme soient consolidés dans le même crédit". Le Budget des dépenses comportait alors 495 crédits. Une autre recommandation demandait que les prévisions budgétaires "soient préparées en fonction des programmes d'activité et non des articles courants de dépense".

6.28 Bien qu'il y ait eu réduction du nombre de crédits, le mode de présentation du Budget n'a pas subi de modifications importantes avant 1970-1971 lorsque le présent mode de présentation a été adopté. En résumé, voici les principaux éléments de cette présentation:

-un certain nombre de sommaires généraux où les renseignements sont ventilés par ministère;

-un sommaire de tous les programmes et de tous les crédits dont chaque ministre est responsable;

-un sommaire des affectations de crédits pour chaque programme;

-des textes d'accompagnement énonçant les objectifs de chaque programme et décrivant chacun d'entre eux; et

-des tableaux d'accompagnement où les données sont ventilées par activité, article de dépense, main-d'oeuvre et, lorsque les montants sont importants, par grand projet d'équipement et subventions et contributions.

La présentation des données par unités d'organisation au sein d'un ministère, sauf dans les cas où les programmes eux-mêmes étaient établis sur une base d'organisation, a été éliminée et la présentation des données relatives aux articles de dépense et à la main-d'oeuvre a été fortement condensée.

6.29 Un ou plusieurs tomes? Les modifications apportées au cours des années ont accru le volume du Livre bleu au fur et à mesure que le Conseil du Trésor ajoutait des éléments aux renseignements fournis antérieurement. Le Budget des dépenses pour 1978-1979 compte 1,271 pages. Si l'on donne suite aux suggestions que nous formulons, il y aura, de nouveau, accroissement du volume de ce document.

6.30 Cette situation est un exemple des problèmes de base auxquels doivent faire face les gouvernements modernes. L'ampleur et la diversité de leurs activités exigent une présentation qui soit générale, qui condense l'information si l'on veut la livrer dans un seul tome. Des données aussi sommaires amoindrissent, toutefois, la

qualité de l'analyse qui peut en être faite. Pour être utiles, ces données doivent être suffisamment précises, c'est-à-dire qu'il faut divulguer les méthodes utilisées, les activités et les projets mis en oeuvre, en établir les coûts et indiquer un rapport entre ces derniers et les résultats prévus. Par conséquent, il serait peut-être utile de scinder le Budget des dépenses en deux parties: un premier tome fournirait des données concernant les dépenses du gouvernement dans son ensemble, décrivant surtout les montants globaux demandés, et un second tome, ou d'autres tomes, fourniraient des données sur les ministères et les organismes, en indiquant la manière prévue par ces derniers pour gérer les fonds.

6.31 Le premier tome (sommaire). Le Conseil du Trésor a ajouté au début du Budget des dépenses de l'exercice 1970-1971 un texte expliquant le contenu de celui-ci et un certain nombre de nouveaux tableaux sommaires présentant diverses catégories de renseignements sur l'ensemble des activités du gouvernement. Ces additions se retrouvèrent dans les autres Livres bleus publiés au cours des années suivantes. La préface explicative et les tableaux sommaires occupent les 95 premières pages du document. Il s'agissait là, sans doute, d'additions utiles mais le très grand nombre de données que l'on y retrouve sans explications en a toutefois diminué la valeur. Les tableaux ne font que reproduire les données contenues dans les sections réservées aux ministères.

6.32 Il faudrait préparer à l'intention du Parlement un document beaucoup plus concis, présentant une information condensée pouvant être utilisée au cours des débats et couvrant l'ensemble des activités du gouvernement, qui décrirait le niveau des dépenses prévues, comparerait ces dernières aux dépenses faites au cours des années antérieures et aux dépenses effectuées dans le secteur privé et indiquerait la manière dont sont distribuées des ressources limitées entre objectifs concurrents. Il faudrait distribuer ce sommaire à tous les députés et pouvoir y retrouver les données concernant l'ensemble du gouvernement, que présente actuellement la première partie du Budget des dépenses, les affectations de crédits à inclure dans les lois portant affectation de crédit, d'autres sommaires et indications générales et des données explicatives semblables à celles que l'on retrouve actuellement dans la publication du Conseil du Trésor intitulée "Où va l'argent de vos impôts?". Bien que l'on puisse affirmer que cette information est déjà disponible et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire de l'ajouter au Budget des dépenses, nous sommes d'avis qu'un tel recueil d'information globale serait utile aux parlementaires et au public en général.

6.33 Il existe bien des façons d'améliorer ce genre de sommaire. Par exemple, on pourrait:

-établir des tableaux récapitulatifs couvrant une période de cinq ans (les deux années antérieures, l'année du Budget des dépenses présenté et pour les deux années suivantes - des projections établies à partir des données du Budget);

-supprimer dans les tableaux sommaires concernant l'ensemble du

gouvernement certaines données ayant trait aux ministères et aux programmes pour ne conserver que des totaux importants;

-remplacer les tableaux par des graphiques lorsque le regroupement et l'utilisation des données n'exigent pas une précision comptable; et

-ajouter des textes descriptifs résumant dans leurs grandes lignes les principaux projets d'ensemble du gouvernement.

6.34 La présence de tableaux analytiques supplémentaires aiderait les parlementaires et le grand public à mieux comprendre les projets de dépenses du gouvernement. Les analyses fonctionnelles actuelles sont inutilement restreintes; les montants rassemblés ne fournissent pas d'indications qui aillent au delà du niveau des programmes. Les programmes et les activités de divers ministères contribuent souvent à la réalisation de plusieurs objectifs du gouvernement. La présentation, dans un sommaire couvrant l'ensemble des activités du gouvernement, des coûts totaux de toute la gamme des activités du gouvernement dans un certain nombre de domaines, par exemple les dépenses dans le nord ou en ce qui a trait aux autochtones, sans tenir compte des divers ministères participants, constituerait un ajout utile. Les données sommaires destinées à renseigner de manière globale le Parlement ne doivent pas être limitées aux données obtenues par l'intermédiaire du système actuel d'établissement cumulatif des coûts.

6.35 Tomes concernant les ministères. Le second tome, ou les autres tomes, doivent être conçus de manière à répondre aux besoins des membres des comités permanents ou d'autres personnes désirant mieux connaître les programmes d'un ministère ou d'un portefeuille. Les membres des comités posséderaient ainsi un document beaucoup plus pratique qui pourrait fournir des données révélatrices au titre d'un programme donné. Des documents distincts constitueraient des outils plus utiles pour plusieurs utilisateurs du Budget des dépenses, y compris les fonctionnaires du ministère concerné. Les ministères pourraient ainsi assumer une plus grande part de responsabilité en ce qui a trait aux renseignements et pourraient ajouter dans ces tomes des renseignements actuellement dispersés dans diverses publications, par exemple les rapports annuels et les énoncés de politique des ministères. Dans ce contexte, les ministères se sentiraient davantage responsables des renseignements à fournir.

6.36 Liens entre les divers tomes. Les exemples présentés pour plusieurs programmes de ministère suggèrent quelques autres moyens d'améliorer la présentation du Budget des dépenses, quelqu'en soit le contenu, notamment l'utilisation accrue de graphiques et de textes explicatifs afin de centrer l'attention de l'utilisateur sur les questions importantes que l'on retrouve dans les tableaux détaillés. Le second tome devrait fournir des renseignements sur les programmes d'autres ministères qui contribuent à la réalisation des objectifs dont un ministère à la responsabilité primaire. Par exemple, dans le tome concernant le ministère des Transports, l'indication de ce genre de relations interministérielles obligerait à tenir compte du programme des travaux maritimes du ministère des Travaux publics si

l'on désire évaluer les dépenses gouvernementales en matière de transport maritime. Il serait également impossible, par exemple, d'évaluer les programmes à frais partagés du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social sans tenir compte des dépenses connexes figurant dans le Budget des dépenses du ministère des Finances.

6.37 Agencement des données figurant dans le Budget des dépenses. L'idéal, c'est que le document présentant le Budget des dépenses débute par un aperçu général clair, formé de données résumant la situation, qui serait suivi d'une "éclosion" et d'une description de plus en plus détaillée, ce qui permettrait a l'utilisateur de s'acheminer progressivement vers ce qui l'intéresse le plus. La pièce 6.1, ci-contre, en donne un exemple.

Pièce 6.1 - "Éclosion" du budget des dépenses

6.38 Il faudrait également utiliser cette manière de procéder pour les tomes concernant les ministères. La présentation du Budget des dépenses d'un ministère devrait débuter par un aperçu général des activités du ministère qui serait suivi d'un résumé par programme, ce dernier étant par la suite décomposé par niveau d'activité, par article de dépense ou par niveau de responsabilité, dernier niveau suggéré dans la plupart des exemples présentés. Il serait également utile d'indiquer comment l'information a été recueillie au sein du ministère, bien qu'à ce point de la description il n'y ait pas divulgation de données réelles, de manière à ce que les utilisateurs puissent poursuivre l'étude des questions qui les intéressent et poser des questions à ce titre lors d'une session d'étude d'un comité permanent.

6.39 L'ordre de présentation des données devrait suivre l'ordre chronologique des décisions prises concernant la répartition des ressources. Lorsque des activités semblables, au sein d'un ministère, sont exercées dans divers centres de responsabilité répartis à travers le pays, l'analyse fournira d'abord des données par niveau d'activité, le niveau de responsabilité constituant alors un niveau secondaire de divulgation, de manière à pouvoir établir une comparaison du rendement des divers centres de responsabilité répartis à travers le pays. Par contre, si un centre de responsabilité a seul charge d'une opération, il vaut mieux débuter par la description du centre de responsabilité puis, en second lieu, présenter l'analyse des activités qu'il exerce. Les pièces 6.7 et 6.9 donnent des exemples de ces deux possibilités.

6.40 De manière générale, nous avons tenté de ne pas utiliser de modèle-type de présentation dans nos exemples. Bien que les modèles-types de présentation permettent de condenser les données en une seule page, ils ne favorisent pas, chez le lecteur, l'adoption d'une méthode analytique permettant de formuler la conclusion la mieux appropriée.

6.41 Degré de normalisation. Les exemples concernant les ministères ont plusieurs points en commun bien que nous ayons cherché

à illustrer des approches différentes. Cela indique non seulement qu'il existe plusieurs modes de présentation, mais qu'il est également possible d'utiliser diverses formules et modèles de présentation selon les programmes à décrire.

6.42 La présentation actuelle du Budget des dépenses est fortement normalisée et les ministères et les programmes sont décrits dans une suite de tableaux semblables. Un seul modèle de présentation sert à tous les programmes pour fournir des données ayant trait aux activités, aux articles de dépense et à la main-d'oeuvre. Pour certains programmes, ce genre de présentation peut s'avérer suffisant, mais, dans la plupart des cas, il faut posséder plus de détails pour bien connaître les sous-activités d'un programme et les ressources qu'il mobilise. Dans plusieurs de nos exemples, la description est poussée un peu plus loin et fournit des renseignements réellement plus utiles. Dans le cas des programmes plus vastes, il peut s'avérer nécessaire de pousser encore plus loin la description, de décrire des niveaux d'exploitation se situant à un, deux ou trois échelons inférieurs dans la structure d'exploitation, et même plus, avant que l'on puisse avoir des données qui permettent une analyse satisfaisante.

6.43 Le tome du sommaire doit être normalisé puisqu'il s'agit d'une présentation concernant l'ensemble du gouvernement. Les autres tomes à l'appui doivent être conçus de manière à fournir aux parlementaires les renseignements dont ils ont besoin pour étudier les ministères et leurs programmes.

6.44 Un exemple de normalisation poussée à l'extrême est la pratique actuelle qui consiste à présenter les données concernant les autorisations permanentes, par exemple les fonds renouvelables et les avances de fonds de roulement, de la même manière que les affectations de crédits qui s'annulent. On fournit à l'utilisateur des données sur les dépenses et les revenus, mais ce dernier ne peut savoir d'aucune manière que les chiffres des dépenses représentent des frais courus et non des déboursés de caisse, comme c'est le cas pour les autres programmes. En outre, le montant de l'avance que l'on prévoit devoir demeurer non remboursé n'est pas révélé, même s'il existe un contrôle parlementaire qui permet en tout temps de limiter le montant d'une avance qui pourrait demeurer non remboursé.

6.45 Présentation des données comparatives. Un domaine où la normalisation est à la fois souhaitable et réalisable est le choix des données permettant d'établir des comparaisons d'une année à l'autre. Le Budget des dépenses présente actuellement deux genres de comparaisons. Tous les tableaux, à l'exception des sommaires concernant l'ensemble du gouvernement, établissent des comparaisons pour trois années: l'année pour laquelle sont établies les prévisions, l'année courante et l'année précédente. Les tableaux récapitulatifs des sections réservées aux ministères établissent des comparaisons entre les prévisions pour la nouvelle année, les prévisions établies pour l'année en cours et les dépenses réelles au cours de l'année précédente. Les tableaux d'accompagnement établissent des comparaisons entre les prévisions s'appliquant à la nouvelle année,

les prévisions établies pour l'année en cours et les dépenses réelles de l'année précédente.

6.46 Le rapport de l'Étude des comptes du Canada, préparé par le Conseil du Trésor, appuyé par notre Bureau et approuvé par le Comité des comptes publics, a recommandé l'utilisation d'une autre méthode. La pièce 6.2, qui donne l'exemple d'un tableau récapitulatif d'une affectation de crédits au titre du Programme des soins de santé, illustre les comparaisons que propose l'Étude des comptes. On y trouve:

-les montants à voter pour l'année du Budget présenté;

-les montants votés pour l'année courante;

-l'écart entre les montants à voter et les montants votés;

-les dépenses prévues pour l'année du Budget présenté;

-les dépenses prévues pour l'année courante; et

-les dépenses réelles de l'année précédente.

Cette manière de procéder précise, à l'intention du Parlement, les nouvelles autorisations à voter et permet aux ministères d'établir une distinction entre les autorisations octroyées et les prévisions portant sur les fonds à utiliser. Cela permet d'établir que des fonds s'annulent lorsqu'un ministère est autorisé à dépenser jusqu'à la limite fixée, sans plus. Cette méthode permet également d'indiquer, dans le cas des programmes pour lesquels existe une autorisation continue, par exemple les fonds renouvelables, que l'autorisation accordée a très peu à voir avec les fonds avancés. Nous croyons que ce genre de comparaisons est le plus significatif, mais nous avons également fourni des exemples d'autres possibilités.

6.47 La colonne qui fournit le meilleur point de repère, les meilleurs indices, est celle des prévisions pour l'année courante. Les données de l'année précédente peuvent être trop anciennes pour fins de comparaisons. Les prévisions établies pour l'année courante peuvent être un indice des besoins futurs en soulignant les besoins actuels. Il est possible d'améliorer la précision de ces prévisions si on leur accorde une importance accrue. Bien que les textes descriptifs et les indications générales doivent surtout porter sur l'année pour laquelle est présenté le Budget des dépenses, ils doivent néanmoins justifier les besoins formulés dans le Budget en fonction des prévisions établies antérieurement pour l'année courante.

Contenu du Budget des dépenses

6.48 Tableaux récapitulatifs concernant les ministères et les programmes. Le seul tableau récapitulatif actuellement présenté pour chaque ministère, par opposition aux sommaires ayant trait à l'ensemble du gouvernement, est un tableau sommaire général qui énumère, par programme, les crédits et les postes statutaires dont un

ministre est responsable (y compris ceux des sociétés de la Couronne). Le tableau permet de comparer les prévisions proposées, celles établies antérieurement pour l'année courante et les dépenses réelles de l'année qui précède.

6.49 Le sommaire général n'est pas un résumé des affectations de crédits puisqu'on n'y retrouve pas le libellé complet des crédits. L'information contenue dans le sommaire général se retrouve, cette fois accompagnée du libellé complet des crédits, dans la présentation initiale des programmes. Il serait plus logique d'inclure le libellé complet des crédits dans le sommaire général, afin de faciliter la préparation des projets de lois portant affectation de crédits ou bien de condenser davantage l'information contenue dans le sommaire général, afin de mettre en lumière les principaux programmes et de conserver la description complète du crédit pour la présentation de chaque programme.

Pièce 6.2

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DES GRANDES LIGNES D'UNE ACTIVITÉ

A - MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE - PROGRAMME D'HYGIÈNE VÉTÉRINAIRE

Activité: Epizooties

Description

Les responsabilités à ce titre sont les suivantes:

-assurer l'application de la Loi sur les maladies et la protection des animaux;

-prévenir et contrôler les maladies contagieuses chez les animaux; contrôler et éliminer les maladies à déclaration obligatoire; dépister et éliminer les maladies exotiques;

-contrôler l'importation des animaux et des produits d'origine animale;

-voir à ce que le transport des animaux se fasse sans cruauté et sans perte; et

-inspecter, examiner et certifier les animaux et les produits d'origine animale destinés à l'exportation.

Cette activité est réalisée par l'administration centrale à Ottawa et par sept bureaux régionaux et comprend les sous-activités suivantes: les services de gestion et les services administratifs de la division des Epizooties, le programme d'éradication des maladies, les mesures d'éradication et les enquêtes dans les cas d'urgence, les quarantaines, l'inspection au point d'entrée et les soins prodigués aux animaux en transit. Les bureaux de district, qui peuvent avoir à participer à un certain nombre de sous-activités, sont situés dans des endroits stratégiques, habituellement dans un secteur géographique

comptant environ 100,000 bêtes.

Des stations de quarantaine à sécurité maximale, permettant de loger et d'effectuer l'inspection du bétail, sont situées à Mirabel, à Edmonton, à Lévis, à Grosse-Île et dans les Îles St-Pierre et Miquelon. On retrouve le long de la frontière canado-américaine sept stations de quarantaine et des postes d'inspection. Il existe également des bureaux dans tous les aéroports et ports de mer internationaux pour l'inspection des animaux et des produits d'origine animale à importation restreinte.

Eléments principaux (1978-1979):

-la main-d'oeuvre représente $16.9 millions, soit 49% du coût total de l'activité;

-des contributions se chiffrant à $10.2 millions, soit 30% du coût total de l'activité, figurent au "programme Eradication" au titre d'indemnités versées pour des animaux malades;

-le coût total de l'activité est diminué par des revenus estimés à $1.6 million provenant des droits d'inspection au point d'entrée et des droits de quarantaine; et

-les années-hommes autorisées sont principalement réparties entre le personnel de médecine vétérinaire (272), les inspecteurs des produits primaires (280) et le personnel de soutien administratif (134).

Indices de rendement

Soixante-dix-neuf pour cent des ressources de fonctionnement de la division sont attribuées à la sous-activité du "programme Éradication. Ces ressources viennent étayer plusieurs programmes de prévention, de surveillance, de contrôle et d'éradication des maladies. Les tableaux et les graphiques qui suivent indiquent le rapport qui existe entre la croissance des ressources de fonctionnement attribuées à cette sous-activité et le nombre accru de tests sur place effectués dans le cadre de programmes majeurs de contrôle et d'éradication des maladies.

SOMMAIRE DE L'AFFECTATION DES CRÉDITS

Montants à voter			Dépenses		
1978-1979 $	1977-1978 $	Différence $	Estimation 1978-1979 $	Prévision 1977-1978 $	Dépenses réelles 1976-1977 $
9,422,000	8,625,000	797,000	9,422,000	8,625,000	7,530,768
13,981,000	14,033,001	(52,001)	13,981,000	14,033,000	11,183,801
			28,068,000	94,500,000	2,030,474,758
			1,946,600,000	1,622,000,000	
			692,500,000	575,300,000	
			524,200,000	467,840,000	

			33,000,000	37,000,000	24,050,427
				28,820,000	1,003,582,951
23,403,000	22,658,001	744,999	3,247,771,000	2,848,118,000	3,076,822,705

Pièce 6.3

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DE LA LOI VENTILÉ PAR CENTRES DE RESPONSABILITÉ

PROGRAMME D'APPLICATION DE LA LOI VENTILÉ PAR CENTRES DE RESPONSABILITÉ

Le système d'administration financière de la G.R.C. est un système décentralisé; la Gendarmerie compte dix-sept divisions. Le commandant divisionnaire est un gestionnaire de centre de responsabilité à qui le commissaire a délégué des pouvoirs financiers pour gérer les programmes de la Gendarmerie dans son secteur de responsabilité; le commandant divisionnaire doit rendre compte du budget de sa division.

Chaque division est partie d'une structure hiérarchique et géographique. Le commandant divisionnaire relève directement du commissaire. Chaque division possède un officier chargé des services financiers et d'approvisionnement qui aide le commandant divisionnaire à s'acquitter des responsabilités financières propres à sa division. Tous les mois, chaque officier chargé des services financiers et d'approvisionnement doit effectuer une analyse approfondie des besoins financiers de la division et établir des prévisions à ce titre; ces données sont par la suite regroupées et examinées au quartier général, à Ottawa.

Le système de rapports financiers recueille les données sur les dépenses selon le contrôle responsabilité/budgétaire et par activité. Le système permet également de recueillir des données sur les tendances de dépense au cours des années financières antérieures et de les comparer à l'année en cours; elles servent alors à établir les prévisions de dépenses sus-mentionnées.

La méthode utilisée pour la planification et l'établissement des budgets tient compte des principales tendances dans le domaine de la criminalité et des priorités ministérielles. Le budget n'est pas préparé selon l'activité puisque les surveillants, aux divers niveaux (c'est-à-dire les commandants divisionnaires, les commandants des sous-divisions, des détachements, des sections et des unités), sont responsables de plusieurs activités. La nature du travail policier, particulièrement dans les huit provinces avec lesquelles ont été conclus des contrats, est telle qu'une seule unité et même qu'un seul agent, doit voir à l'application des lois fédérales et provinciales et en même temps s'acquitter de responsabilités qui se recoupent au titre de prévention et d'enquête. Bien qu'il existe des centres de politiques pour chaque activité au quartier général, à Ottawa, qui élaborent les politiques et fournissent des directions fonctionnelles aux unités correspondantes dans la division, le contrôle quotidien des dépenses s'exerce au niveau de la division comme l'indique le tableau suivant.

	1974-1975 Nombre réel	1975-1976 Nombre réel	1976-1977 Nombre réel	1977-1978 Prévision	1978-1979 Provision
Extrant					
Nombre d'animaux examines pour la tuberculose, la brucellose et la para-tuberculose	1,637,238	2,029,648	2,756,986	3,090,774	3,379,950
lntrant					
Ressources de fonctionnement (en milliers de dollars)	8,994	10,608	12,350	14,174	15,022
Indice de coût					
Nombre d'animaux examines par millier de dollars	182	191	223	218	225

Graphics (voir le rapport annuel)

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DES GRANDES LIGNES D'UN PROGRAMME

Pièce 6.4

SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

A - MINISTERE - PROGRAMME DE SÉCURITÉ DE REVENU

Subventions et contributions

TENDANCES DES DÉPENSES

Les tendances historiques et futures en ce qui a trait aux paiements des prestations de sécurité de revenu sont fonction de plusieurs facteurs interdépendants, notamment:

-des tendances démographiques variables
-des échéances futures en ce qui a trait au Régime de pensions du Canada
-des hausses du coût de la vie
-des hausses des moyennes de gains

La Pension de sécurité de la vieillesse représente un montant de base, redressé trimestriellement, auquel viennent s'ajouter des prestations en vertu du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint à condition que le revenu n'ait pas dépasse le plafond établi. Parmi les canadiens âgés de plus de 65 ans, 99% d'entre eux reçoivent le montant de base de la Pension de sécurité de la vieillesse. Les prévisions de 1978-1979 indiquent une augmentation présumée de 7.5% attribuable au facteur échelle mobile et à une augmentation présumée de 2.9% du nombre de pensionnés.

Cinquante-cinq pour cent des bénéficiaires des prestations de la Pension de sécurité de la vieillesse reçoivent également le Supplément de revenu garanti. Les prévisions concernant les paiements du Supplément de revenu garanti en 1978-1979 indiquent que ces derniers représentent 28.4% des paiements de base prévus au titre de la Pension de sécurité de la vieillesse.

Au 31 mars 1978, le Régime de pensions du canada n'était en vigueur que depuis 12 1/4 ans. Par conséquent, seulement 35% des bénéficiaires de la Pension de sécurité de la vieillesse ont reçu des prestations du Régime de pensions du Canada (ou du Régime des rentes du Québec); en mars 1977, la prestation de retraite moyenne mensuelle du Régime de pensions du Canada était de $80.

Les parents de 99% des enfants qui, au Canada, ont moins de 18 ans reçoivent des versements selon la Loi des allocations familiales. Les prévisions pour 1978-1979 indiquent une augmentation de 7.6% attribuable au facteur échelle mobile que compense dans une certaine mesure une légère diminution de 2% du nombre d'enfants.

On prévoit, à la longue, que le total des paiements

effectués en vertu du Régime de pensions du Canada aura une importance relative plus grande en comparaison des paiements effectués en vertu du régime de Pension de sécurité de la vieillesse (a l'exclusion du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint) alors que l'importante relative du Supplément de revenu garanti et des Allocations familiales diminuera. Les pièces suivantes indiquent les tendances prévues au titre des dépenses sur une période de 50 ans en présumant que l'augmentation annuelle des prix et des salaires sera, en moyenne, de 3% et de 5 1/2% respectivement.

6.50 En plus du tableau sommaire général, il faudrait pouvoir retrouver une description des buts, des structures et des responsabilités propres aux diverses entités qui relèvent de chaque ministre. A cela devraient s'ajouter des indications générales expliquant les objectifs principaux et mettant en relief les facteurs qui imposent, d'une année à l'autre, des modifications aux montants demandés. Les pièces 6.3 et 6.4 donnent des exemples de ce genre de présentation, le premier exemple concernant le ministère de l'Agriculture et le second, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

6.51 Structure des crédits. La structure des crédits a une influence marquée sur les renseignements concernant les dépenses actuellement fournis au Parlement dans le Budget des dépenses. Traditionnellement et légalement, la structure et le libellé des crédits ont, plus que tout autre facteur, conditionné le contrôle parlementaire exercé sur les dépenses gouvernementales. Puisque le gouvernement ne peut dépasser la limite de dépense établie pour chaque crédit, il s'ensuit que plus les crédits entre lesquels est réparti le montant global à être affecté sont nombreux, plus le contrôle exercé par le Parlement est grand. Toutefois, de nos jours, les affectations de crédits sont si considérables qu'elles ne constituent plus pour le Parlement un outil efficace et sûr de contrôle. A cela s'ajoute l'utilisation fréquente de Budgets supplémentaires permettant le virement de fonds entre crédits et l'addition de montants supplémentaires à ceux votes antérieurement.

6.52 La Commission Glassco demandait dans ses recommandations que soit réduit le nombre de crédits et que soit améliorée la communication de renseignements sur les dépenses en ce qui a trait aux programmes visés par chaque crédit, afin d'assurer une gestion plus souple, à titre de prérequis à une plus grande imputabilité et de manière à indiquer de façon plus complète le coût des programmes gouvernementaux. Il y a eu réduction du nombre des crédits comme le demandait la Commission Glassco - en 1961-1962 il y avait 495 crédits représentant environ $3,600 millions au titre des dépenses budgétaires; ce nombre de crédits a maintenant été réduit à 233, ce qui représente près de $20,000 millions au titre des dépenses budgétaires. Les crédits seraient encore moins nombreux s'il n'y avait pas à voter des crédits distincts pour les dépenses en capital et pour les subventions et les contributions dépassant $5 millions.

6.53 Certaines caractéristiques de la structure des crédits peuvent avoir une influence sur la manière dont le gouvernement

présente l'information au Parlement et sur la manière dont il conçoit son obligation de rendre compte au Parlement. Notons, à cet égard, les points suivants:

-La structure des crédits diffère sensiblement d'un ministère à l'autre en ce qui a trait à l'importance des dépenses visées et au degré d'imputabilité établi. Par exemple, les dépenses de fonctionnement du ministère de la Défense nationale ($3,000 millions) et le Programme des expositions universelles du ministère des Affaires extérieures ($200,000) représentent, dans chaque cas, un crédit.

-La pratique d'établir des crédits distincts pour les dépenses de fonctionnement, les dépenses en capital et les subventions et contributions, lorsque ces postes sont importants, peut, dans une certaine mesure, réduire la marge de manoeuvre des gestionnaires en ce qui a trait à la réalisation des objectifs de programme.

-Dans certains cas, les crédits englobent plus d'une juridiction d'organisation et l'imputabilité des coûts par crédits devient une question de répartition et d'interprétation. Dans de tels cas, il est difficile de déterminer et de limiter les dépenses aux montants spécifiés.

6.54 Toutefois, nous ne suggérons pas de modifier la structure des crédits puisque nous indiquons, dans nos exemples, d'autres moyens qui pourraient servir à améliorer la présentation des renseignements et à établir l'imputabilité.

6.55 Libellé des affectations de crédits. Un second point est le libellé des autorisations de crédits. Les autorisations que contiennent les lois portant affectation de crédits sont formulées à l'aide de termes d'autorisation brefs et vagues, par exemple, "dépenses du programme" ou, dans les cas où des crédits distincts sont requis pour un même programme, on rencontrera les termes "dépenses de fonctionnement", "dépenses en capital" et "subventions inscrites au Budget et contributions". Mises à part les limites en dollars établies, les juristes et les hauts fonctionnaires, reconnaissent que le libellé des crédits n'impose aucune restriction réelle au plan légal en ce qui a trait à la nature des coûts qui peuvent être faits et en ce qui concerne les activités qui peuvent être entreprises en vertu des autorisations accordées par les lois portant affectation de crédits. Les ajouts aux libellés normalisés des crédits ont pour effet d'élargir plutôt que de restreindre les autorisations en fournissant une autorisation légale précise pour une nouvelle activité, en autorisant des engagements et des dépenses au titre des années à venir ou en permettant l'utilisation des revenus. Les lois portant affectation de crédits ne sont pas formellement liées aux renseignements d'appoint du Budget des dépenses, aux énoncés des objectifs de programme, aux descriptions des programmes ou aux tableaux montrant les articles de dépense, les dépenses de main-d'oeuvre et les dépenses pour les grands travaux d'équipement.

6.56 Il serait toujours possible d'augmenter le nombre des affectations ou d'étendre le libellé de ces affectations de manière à

les formuler de façon plus précise, mais de telles mesures pourraient amener les gestionnaires à restreindre leur imputabilité à une application étroite de la lettre de la loi. La solution serait plutôt de faire du Budget des dépenses un document qui ferait partie intégrante du processus d'imputabilité. Plusieurs gestionnaires affirment que les renseignements que contient le Budget des dépenses ne comportent pour eux aucune obligation au plan légal, à l'exception des renseignements que l'on retrouve également dans les lois portant affectation de crédits. Au plan juridique, cela est vrai. Néanmoins, le gouvernement devrait inciter les gestionnaires à reconnaître qu'il existe pour eux une obligation d'expliquer l'écart qui pourrait exister entre ce qu'ils ont affirmé vouloir faire et ce qu'ils ont réellement accompli. Si le gouvernement réussit à implanter cette notion d'obligation, la question de l'imputabilité à l'égard du Parlement en découlera nécessairement.

6.57 Les commentaires qui précèdent veulent souligner la nécessité d'une présentation plus détaillée si l'on veut que le Parlement comprenne pleinement les motifs sous-tendant les dépenses gouvernementales. Le seul libellé des lois portant affectation de crédits ne peut satisfaire à cette exigence.

6.58 Communication des autorisations statutaires. Des statuts permanents autorisent, à l'heure actuelle, près de 60% des dépenses annuelles figurant dans le Budget des dépenses. Ces programmes établis par voie législative, constituant quelques-uns des éléments les plus importants et les plus changeants des dépenses gouvernementales, fournissent une autorisation permanente et illimitée au titre du paiement de certaines catégories de subventions et de contributions versées à d'autres niveaux de gouvernement et à des organismes ou des particuliers du secteur privé. La presque totalité des principales affectations crédits figurent dans le Budget des dépenses comprimées en un renvoi d'une seule ligne au statut pertinent, accompagné du total des dépenses projetées, sans plus de renseignements ou d'explication. Dans certains cas, le seul moyen d'obtenir une explication du niveau des dépenses, c'est de consulter les divers statuts évoqués et les règlements qui s'y rapportent, les ententes conclues ou les décrets du conseil, textes qui sont souvent difficiles à comprendre. Il en résulte que les prévisions de dépenses sont difficiles à évaluer. L'étude du Budget des dépenses est le seul moyen systématique qu'ont les députés pour examiner ces statuts ou les modifications apportées au contenu ou au coût des programmes visés. Il est évident, s'ils doivent étudier de manière efficace les projets de dépenses du gouvernement, que le Budget des dépenses doit contenir de meilleurs renseignements sur les affectations statutaires de crédits, notamment en ce qui a trait aux données de base qui ont servi à l'établissement des prévisions. On trouvera dans notre exemple de ce que pourrait être le Budget des dépenses du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, une indication du genre de renseignements à fournir.

6.59 Budgets des dépenses des sociétés de la Couronne. Dans les Rapports de 1976 et de 1977 du Bureau du Vérificateur général était étudiée de façon assez élaborée la gestion financière des sociétés de

la Couronne et il y était formulé des recommandations qui avaient pour but "... de permettre au Parlement et au gouvernement de contrôler efficacement les activités de ces sociétés de la Couronne subventionnées, en tout ou en partie, à partir des deniers publics ...". Plusieurs de ces recommandations demandaient que le Budget des dépenses fournisse de meilleurs renseignements sur les projets et les besoins financiers des sociétés de la Couronne et que, pour fins de comparaison, il soit mieux rendu compte dans les Comptes publics des résultats obtenus.

6.60 A l'heure actuelle, le Budget des dépenses ne fournit qu'une information minimale en ce qui a trait aux sociétés de la Couronne. Dans plusieurs cas une description générale accompagne un énoncé d'une ligne où l'on indique uniquement l'excédent des dépenses sur les revenus que doit venir combler l'affectation de crédits demandée au Parlement. Au cours de notre étude de la présentation du Budget des dépenses, nous avons examiné les renseignements concernant plusieurs sociétés de la Couronne présentée dans le Livre bleu. Il n'est pas sans importance de mentionner que nous avons décelé un courant de pensée qui laissait entendre que la formule actuelle de présentation était adéquate et que, dans le cas d'une société de la Couronne qui réussissait à faire des profits, laquelle par conséquent n'avait pas besoin d'affectation de crédits, il n'était pas nécessaire de fournir des renseignements au Parlement par le truchement du Budget des dépenses.

6.61 Le rapport de l'Étude des comptes du Canada a abordé un certain nombre de questions concernant l'imputabilité des entreprises gouvernementales. Le rapport notait ce qui suit:

"Lorsque l'on étudie les comptes des sociétés de la Couronne, il ne faut pas oublier que ces comptes servent à assurer la responsabilité au Parlement et à communiquer efficacement avec le Parlement, le gouvernement et la population du Canada. Dans cette optique, ces comptes doivent fournir, autant que possible, les renseignements dont ces groupes ont besoin pour comprendre les activités du gouvernement et prendre les décisions qui s'imposent."

6.62 Tout au long du présent chapitre, nous avons souligné les liens qui devraient exister entre le Budget des dépenses et les Comptes publics et nous avons indiqué que de meilleurs renseignements dans le premier entraîneraient de meilleurs renseignements dans le second.

6.63 Avec ces objectifs en tête, nous avons inclus, dans notre projet de démonstration, des modèles de budgets que pourraient éventuellement utiliser plusieurs sociétés de la Couronne. Ces présentations de budgets comprennent la Commission canadienne du lait, la Société du crédit agricole. Nous avons aussi préparés une présentation possible pour l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.

6.64 Données sur les déboursés de caisse ou données sur les coûts? Les tableaux du Budget des dépenses donnent les montants

estimatifs des déboursés de caisse diminués des revenus versés au crédit, ce qui donne le montant net des déboursés de caisse pour l'ensemble du programme. Cette présentation des mouvements de caisse anticipés met l'accent sur les déboursés de caisse et non sur le coût entier d'une activité ou d'un programme. Le "coût total du programme" est calculé en soustrayant du montant net des déboursés de caisse:

-les revenus produits par le programme qui sont versés au Fonds du revenu consolidé; et

-les services offerts gratuitement à d'autres ministères;

on y ajoute ensuite:

-les services fournis gratuitement par d'autres ministères ou par le ministère même.

6.65 Le Livre bleu contient les données nécessaires pour obtenir les coûts totaux à partir des déboursés de caisse nécessaires, mais la façon dont cela est fait et l'importance accordée aux déboursés de caisse ont tendance à voiler l'importance du total. En outre, il y a absence du coût total pour chaque activité puisque les calculs ne valent que pour l'ensemble du programme.

6.66 La pièce 6.5 donne un exemple d'une autre méthode utilisée, dans ce cas, pour le ministère de l'Agriculture. L'information fournie en introduction pour chaque programme établit la distinction qu'il faut faire entre coûts votés, coûts statutaires et coûts raisonnés (autres que les déboursés de caisse), mais les chiffres fournis pour les activités n'indiquent que les coûts totaux.

Présentation des renseignements reliés aux programmes

6.67 A la base des politiques de gestion financière adoptées au cours des années 60, l'on trouvait la théorie voulant que la planification, l'établissement des budgets et le contrôle des dépenses soient axés sur de grands programmes d'ensemble parmi lesquels le gouvernement répartirait ses ressources en tenant compte de ses priorités. L'exploitation des ministères devait être subdivisée en quelques éléments principaux appelés programmes qui serviraient de base a l'affectation des crédits. Il était également admis qu'il fallait subdiviser ces derniers en sous-éléments identifiables et facilitant la répartition des ressources et le contrôle de la gestion. Le Conseil du Trésor avait alors défini trois de ces sous-éléments:

-les activités, permettant d'indiquer le coût des activités entreprises pour réaliser les objectifs du programme;

-les structures, permettant de préciser la répartition des responsabilités; et

-les articles de dépense, fournissant un moyen de préciser les besoins en ressources et d'analyser et de contrôler l'acquisition et l'utilisation des ressources.

6.68 Présentation par activité. Depuis 1971, on a tenté d'inclure dans le Budget des dépenses présenté au Parlement des renseignements sur les programmes et les activités venant s'ajouter aux données sur les articles de dépense. La présentation des programmes des ministères, subdivisée par activité à entreprendre en vue de la réalisation des objectifs de programme, avait été conçue de manière à compenser la perte de données consécutive à la consolidation des crédits.

6.69 Dans son Guide de planification, programmation, budgétisation, le Conseil du Trésor expliquait comment les programmes devaient être subdivisés par activités. Il y définissait les activités de la manière suivante:

La structure des secteurs d'activité au sein d'un programme doit être établie pour faciliter les décisions qui ont trait à l'affectation des ressources.

Le ministère traitera avec le Conseil du Trésor pour obtenir des fonds d'après les rubriques des secteurs d'activité qui sont la meilleure façon d'expliquer les besoins et de prévoir les bénéfices.

Pour décider des moyens d'atteindre les objectifs de ses programmes, le ministère centrera sa planification sur ses secteurs d'activité.

Chaque secteur doit englober le plus de projets possible, pourvu que les objectifs visés ne deviennent pas trop diversifiés.

En délimitant un secteur d'activité, il faut se souvenir que l'ensemble des opérations doit avoir un caractère homogène si l'on veut que ce secteur soit efficace.

6.70 La structure par activités que les ministères utilisent au plan interne correspond d'assez près à ces critères. Dans la présentation de ce renseignement dans le Budget des dépenses, par contre, les activités ont été regroupées d'une manière telle que les renseignements ne fournissent plus de justification appropriée au titre des demandes de fonds.

6.71 Les activités devraient être présentées par ordre croissant d'importance, en commençant par les plus bas niveaux où les rendements sont connus. Les activités, selon leur matière constituent des processus continus ou des projets uniques. Par exemple, les activités du Programme de recherches du ministère de l'Agriculture comportent un grand nombre de projets distincts se déroulant dans des centres de recherches et des fermes expérimentales répartis dans tout le pays. Quant au Programme d'hygiène vétérinaire, toutefois, les activités concernant l'inspection des viandes, la pathologie vétérinaire et les examens effectués pour le contrôle des épizooties comportent des coûts générés par un certain nombre de processus continus. Le Budget des dépenses ne donne pas, actuellement, de description détaillée de ces activités.

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DE DONNÉES SUR L'ENCAISSE ET LES COÛTS

Pièce 6.5

A - MINISTERE DE L'AGRICULTURE - PROGRAMME D'HYGIENE VÉTÉRINAlRE

Sommaire des coûts totaux du programme
(en milliers de dollars)

	Dépenses Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence	Dépenses réelles 1976-1977
Montant à voter	87,118	77,742	9,376	69,323
Statuaire	7,755	6,842	913	4,545
Total au titre du programme	94,873	84,584	10,289	73,868
Ajouter: Services et locaux fournis gratuitement par le présent ministère et par d'autres ministères	4,132	3,112	1,020	3,331
Soustraire: Revenus	(5,618)	(3,675)	(1,943)	(5,137)
Coût total du programme	93,387	84,021	9,366	72,062

Sommaire par activités
(en milliers de dollars)

Coût total du programme

Activités	Dépenses Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence	Dépenses réelles 1976-1977
Inspection des viandes	38,885	34,595	4,290	30,127
Épizooties	34,304	33,332	972	28,149
Pathologie vétérinaire	14,510	11,791	2,719	10,400
Administration	3,463	2,332	1,131	1,452
Direction générale des services extérieurs et services de soutien	2,225	1,971	254	1,934
Coût total du programme	93,387	84,021	9,366	72,062

6.72 Il faut admettre que dans certains cas il ne sera pas facile de préciser les activités valables puisque, selon les critères du Conseil, il faut que ces dernières:

-soient rattachées à des opérations réelles ou à des projets en cours;

-soient telles que l'on puisse de manière assez précise leur imputer, en ce qui les concerne, le coût des traitements, le coût du matériel et les autres coûts directs pour fins d'estimation et de renseignements financiers; et

-puissent être regroupées de manière objective et vérifiable de façon à obtenir des totaux que l'on pourra communiquer à la direction du ministère, au Conseil du Trésor et au Parlement.

Les coûts qui ne pourraient faire partie de ce traitement devront figurer dans les frais généraux ou au titre des activités de soutien.

6.73 Le présent mode de regroupement des données a peut-être été conçu pour éviter de fournir au Parlement une description qui serait inutilement détaillée. Toutefois, comme nous l'avons suggéré antérieurement, lorsqu'il s'agit d'activités importantes il faut pousser le souci du détail jusqu'au point où il sera possible d'établir un lien entre les résultats et les coûts. Un tel degré de minutie rendrait peu pratique la présentation d'une information aussi détaillée dans le Budget des dépenses. Il est possible, toutefois, d'indiquer comment l'information présentée a été rassemblée à partir de chaque opération et chaque projet. La pièce 6.6 donne un exemple de ce genre de présentation et nous avons utilisé à cette fin le Programme de recherches du ministère de l'Agriculture.

6.74 Pour certains programmes, l'information permettant d'établir un lien entre les coûts et les avantages retirés n'est significative qu'au niveau des programmes. Dans ce cas, le relevé des coûts par activités n'est probablement pas nécessaire puisqu'il n'existe pas de résultats d'activité qui permettent une évaluation du rendement. Il faudrait analyser ces programmes en fonction des articles de dépense et en fournir la justification en comparant le coût total du programme aux avantages qu'on en a retirés.

6.75 En résumé, l'information concernant les activités, que l'on présente au Parlement, peut être améliorée de la manière suivante:

-il faut pousser la description des activités jusqu'au point où l'on peut établir un lien entre les résultats et les coûts;

-il ne faut inclure dans les coûts d'une activité que les seuls éléments de coût concernant directement l'activité et pouvant lui être imputés de manière objective et vérifiable;

-il faut donner les coûts non imputés dans la description distincte des activités de soutien ou des activités générales; et

-il faut fournir, dans la mesure du possible, les données pour les

résultats auxquels les coûts peuvent être liés.

La pièce 6.7 fournit un exemple d'un tableau donnant des informations détaillées par sous-activités et la pièce 6.3 indique comment des données de rendement pourraient être présentées dans le cas d'une activité du Programme d'hygiène vétérinaire du ministère de l'Agriculture.

6.76 Les exemples concernant les ministères illustrent les genres de détail d'activité qu'utilisent actuellement les ministères pour justifier leurs prévisions budgétaires. Dans une autre section du présent chapitre, nous formulons des réserves sur la qualité de certaines de ces données financières. Si les ministères croient que cette information explique de manière appropriée la nature de leurs besoins, ils devront alors corriger ces lacunes. La structure par activité qu'un ministère juge le mieux décrire ses activités devra être abandonnée si elle ne peut être justifiée par des données sûres.

6.77 Description par centre de responsabilité. Le Budget des dépenses n'explique pas les fonds demandés en fonction des unités d'organisation impliquées, mais la plupart des ministères bâtissent leur Budget des dépenses en précisant les coûts pour chaque centre de responsabilité, les coûts non attribués étant estimés par l'administration centrale.

6.78 La décision de ne pas fournir de renseignements sur les centres de responsabilité est surprenante puisque les coûts d'organisation ont été communiqués de 1938 à 1971, cela étant attribuable au fait que les crédits, dans l'ensemble, correspondaient aux directions et aux divisions d'un ministère. L'absence de renseignements sur les centres de responsabilité est apparemment fondée sur l'idée que ces renseignements séparaient la théorie voulant que le ministre soit responsable de l'ensemble du programme.

6.79 Au cours de la période qui a suivi le rapport Glassco, pendant laquelle le Conseil du Trésor a élaboré ses politiques, on prévoyait que les systèmes de contrôle des dépenses seraient axés sur la structure de répartition des responsabilités puisque les ministères s'appuyaient sur cette structure pour contrôler le rendement de leurs gestionnaires. L'on prévoyait également que le Conseil du Trésor établirait un contrôle des affectations à un niveau approprié de cette pyramide des responsabilités. A quelques exceptions près, il n'en a pas été ainsi puisque, dans une large mesure, on continue à exercer un contrôle sur les affectations en se basant sur des groupes d'articles de dépense à l'intérieur des crédits.

Pièce 6.6

Graphics (voir le rapport)

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION D'UNE ACTIVITÉ PAR SOUS-ACTIVITÉS

Pièce 6.7

AGRICULTURE

A - MINISTÈRE - PROGRAMME D'HYGIÈNE VÉTÉRINAIRE

Activité: Inspection des viandes

Coût total et besoins en main-d'oeuvre par sous-activité

Sous-activités	Années-hommes	Dépenses			
		Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence	Dépenses réelles 1976-1977
		(en milliers de dollars)			
Inspection des viandes rouges	772	17,934	16,363	1,571	14,051
Inspection - transformation	389	10,209	8,943	1,266	6,914
Inspection: volaille, lapins et gibier	306	6,973	6,154	819	6,227
Gestion de l'inspection des viandes et services administratifs	70	2,291	2,022	269	1,763
Inspection - mise en conserve	23	676	593	83	525
Total pour l'activité	1,560	38,083	34,075	4,008	29,480
Ajouter: Services et locaux fournis gratuitement	_____	802	520	282	647
Coût total de l'activité	1,560	38,885	34,595	4,290	30,127

Explications des principales différences:

- Années-hommes: L'augmentation de 51 années-hommes est répartie entre les établissements inspectés par le fédéral et les établissements, situés au Canada, non enregistrés auprès du fédéral, qui produisent des viandes rouges, de la viande de volaille ou qui s'occupent de la transformation des viandes.

- Coût: L'augmentation de $4,290,000 s'explique de la manière suivante:

1)	augmentation de six pour cent des traitements attribuables aux promotions, aux heures supplémentaires, au renouvellement des conventions collectives et aux contributions aux régimes de prestations des employés	$ 2,717,000
2)	traitements relatifs aux 51 années-hommes supplémentaires	1,738,000
3)	frais connexes en ce qui a trait aux années-hommes et aux services supplémentaires	478,000
4)	augmentation des revenus	(643,000)
		$ 4,290,000

6.80 Dans tous les ministères que nous avons examinés, il existe déjà des données financières par centres de responsabilité. La pièce 6.8, où l'on a utilisé le Programme d'application de la loi de la G.R.C. comme exemple, indique comment peuvent être ventilés, pour fin du contrôle des dépenses, les coûts imputables au quartier général et à chaque division extérieure. La pièce 6.9 indique une autre manière de présenter les données par centres de responsabilité, le Programme de l'énergie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources servant cette fois d'exemple.

6.81 Liens existant entre la description par activité et la description par centre de responsabilité. La nécessité d'établir une distinction entre la subdivision des programmes par activité et la subdivision par centre de responsabilité provient simplement du fait que les deux subdivisions ne sont pas toujours identiques et, dans ce cas, les systèmes ministériels de planification et de contrôle des dépenses sont fréquemment basés sur cette dernière subdivision. Par exemple, lorsqu'un programme se déroule dans des aires géographiques dispersées, il n'est pas rare de voir les unités organisationnelles décentralisées préparer des budgets et exercer des contrôles financiers.

6.82 La première étape de l'établissement des prévisions budgétaires concernant le Programme d'application de la loi de la G.R.C. consiste à établir les priorités de chaque activité. Par la suite, cependant, ces prévisions sont réparties entre les diverses divisions qui, sur l'ensemble du territoire canadien, auront à effectuer la majeure partie du travail policier. Il est pratique courante, dans la plupart des divisions, d'entreprendre plusieurs et même la totalité des activités policières prévues au Programme. La Gendarmerie exerce un contrôle financier au titre du Programme, en confiant à chaque commandant divisionnaire la responsabilité de voir à ce que les coûts n'excèdent pas le budget approuvé pour la division. En outre, la G.R.C. attribue les coûts aux diverses activités permettant ainsi de comparer les coûts réels aux priorités d'attribution des fonds établies initialement. Il est évident, d'après ce qui précède, qu'une présentation des programmes misant uniquement sur une ventilation par activité risque de ne pas permettre une compréhension nette de la manière dont il faille gérer les fonds autorisés. L'établissement supplémentaire d'une présentation des programmes par centres de responsabilité permettrait d'accorder toute l'attention voulue à cet aspect important de la gestion financière.

6.83 Lorsqu'on a introduit dans les années 60 les notions de programme et d'activité, cette dernière avait été définie comme étant la première grande subdivision d'un programme. On n'avait pas pensé à utiliser des sous-programmes. Par conséquent, plusieurs des activités auxquelles on se réfère aujourd'hui ne répondent pas à la définition qu'avait établie le Conseil du Trésor. Les ministères ont trouvé utile, sinon essentiel, d'insérer la notion de sous-programme dans leur processus de planification avant d'en arriver au niveau de description qui correspond en réalité à ce que sont les activités, par exemple, les opérations, le processus, les projets qui constituent les moyens réels de réaliser les objectifs de programme.

6.84 Habituellement, on peut subdiviser les programmes en sous-programmes correspondant à l'un des objectifs, à un secteur d'intérêt ou à un groupe de bénéficiaires. Le sous-programme est le niveau où il est possible de préciser les avantages et de porter jugement sur l'efficacité d'un programme ou d'une partie de ce dernier. Par exemple, si l'objectif d'un programme est d'assurer la mise en marché de produits agricoles, on pourra établir des sous-programmes visant les marchés, les produits agricoles ou les catégories de producteurs agricoles. Un sous-programme comprend habituellement un certain nombre de centres de responsabilité. Chaque centre exerce des activités et c'est à ce niveau qu'il est possible d'évaluer leur rendement. Il peut donc exister une structure hiérarchique par programme, sous-programme, centre de responsabilité et activité. Par contre, il peut y avoir attribution de programmes et d'activités à un certain nombre de centres de responsabilité et des centres de responsabilité peuvent devoir participer à la réalisation de l'ensemble ou d'une partie des programmes et des activités. La pièce 6.9 donne un exemple des rapports qui existent entre activités et centres de responsabilité.

6.85 Les rapports entre sous-programmes, activités et centres de responsabilité varient selon les programmes. Un modèle-type de présentation ne peut adéquatement rendre compte de ces différences.

6.86 Présentation par article de dépense. Avant l'apport de modifications au milieu des années 60, le Budget des dépenses comportait une section "Détail des affectations" ventilant chaque crédit en fonction de 22 articles courants de dépense et de 10 catégories spéciales de paiements de transfert (par exemple, intérêts sur la dette publique, versement d'allocations familiales). Certains de ces articles étaient subdivisés de manière à en révéler les éléments importants. Par exemple, l'article "Principales acquisitions de matériel" du crédit des dépenses en capital du C.A.R.C. était subdivisé en sous-éléments: avions, matériel de transport, armements, etc. Puisque le Conseil du Trésor établissait habituellement des contrôles d'affectation en se fondant sur ces articles, la présentation qui en était faite dans le Budget des dépenses indiquait la manière dont le Conseil exerçait un contrôle central dans le cadre des crédits autorisés par le Parlement. Quelques ministères fournissaient une information supplémentaire sur les dépenses prévues par provinces ou par unités d'organisation, par exemple les parcs nationaux ou les missions diplomatiques. Dans les autres cas, la description des prévisions budgétaires par articles courants de dépense constituait la seule source d'information à l'appui des crédits demandés par les ministères.

6.87 A la suite des recommandations de la Commission Glassco et des études subséquentes effectuées par le Conseil du Trésor, il y a eu modification de la nature des données à l'appui. Par suite de la mise en place du système de planification, programmation et budgétisation (P.P.B.), on a accordé plus d'importance aux activités par opposition aux ressources à utiliser (articles courants de dépense). Dès 1969, afin de simplifier les opérations comptables, on effectua une révision

importante des articles courants. On ramena à 12 les 22 articles courants que l'on avait connus autrefois et les 10 catégories spéciales furent fondues en une seule. Dans le Budget des dépenses de 1970-1971 on a conservé un tableau pour chaque programme indiquant les articles de dépense en fonction des 12 articles courants de dépense, sans utiliser aucun article spécial pour fournir de plus amples détails.

Pièce 6.8

DONNÉES COMPARATIVES - EXEMPLE DE PRÉSENTATION

SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

A - MINISTÈRE - PROGRAMME DES SOINS DE SANTÉ

Crédit 5 - Soins de santé - Dépenses de fonctionnement servant à élaborer, promouvoir et appuyer des programmes sanitaires conçus pour préserver et améliorer la santé des habitants du Canada:

dans le but d'assurer la direction et la planification du programme, l'élaboration et l'évaluation des politiques dans le domaine de la santé.

Crédit 10 - Soins de santé - Contributions et subventions:

aux provinces et aux territoires pour les aider à appliquer un programme élargi de formation du personnel sanitaire;

à des personnes et à des organismes à l'appui d'activités visant à améliorer les services de santé et à l'appui de recherches et de projets pilotes en hygiène publique.

Statuaire - Contributions en vertu des lois -

Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, S.R.. c. H-8:

Contributions aux provinces, relativement aux années financières antérieures aux termes de la loi.

Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, 1976-1977. c. 10:

Contributions aux provinces, au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest à l'égard:

- de l'assurance-hospitalisation
- des soins médicaux
- des services complémentaires de santé

Loi sur la Caisse d'aide à la santé, S.R., c. H-4
Loi sur les soins médicaux, S.R., c. M-8

Division		Prévision de dépense 1978-1979	Prévision de dépense 1977-1978	Différence	Dépenses réelles 1976-1977
		(en milliers de dollars)			
A	Ottawa (Ontario)	16,947	15,239	1,708	18,138
B	St-Jean (Terre-Neuve)	14,516	13,134	1,382	11,311
C	Montréal (Québec)	29,374	27,327	2,047	30,934
P	Vancouver (Colombie-Britannique)	27,207	26,494	713	29,130
S	Laboratoires - Ottawa (Ontario)	19,340	17,230	2,110	13,504
T	Formation "Dépot" - Régina (Saskatchewan)	15,360	19,365	(4,005)	13,792
V	Centre d'information de la police canadienne - Ottawa (Ontario)	19,808	16,620	3,188	15,108
X	Quartier général - Ottawa (Ontario)	112,973	92,201	20,772	59,754
	Montant à voter	465,536	414,434	51,102	353,909
	Ajouter: Pensions et contributions aux comptes de pensions de retraite et aux régimes de prestations des employés	73,959	68,756	5,203	66,479
	Avances de fonds de				

	roulement	1,000	528	472	490
	Services fournis gratuitement	56,204	47,664	8,540	42,720
Coût net du programme		596,699	531,382	65,317	463,598
À voter:	Crédit 20	407,147	361,775		313,529
	Crédit 25	58,389	52,659		40,380
		465,536	414,434		353,909

Pièce 6.9

EXEMPLE D'ÙNE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION DE PROGRAMME VENTILÉE PAR CENTRES DE RESPONSABILITÉ

(Graphics - voir le rapport)

6.88 Par conséquent, depuis 1962, les données sur les articles de dépense ont été fortement condensées. Par exemple, dans le Budget des dépenses de 1962, les crédits demandés pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital des trois grandes subdivisions des Forces armées étaient expliqués à l'aide de quelque 129 articles de dépense distincts. Après l'unification des trois grands services, le regroupement des six anciens crédits en un seul et l'introduction des nouveaux articles de dépense, les anciens articles furent condensés en 19 postes budgétaires.

6.89 Lorsqu'il s'agit de savoir quel volume de renseignements fournir au Parlement en ce qui concerne les articles de dépense, il se présente deux choix généraux:

a) fournir moins de renseignements, c'est-à-dire ramener les articles de dépense, comme le proposait récemment le Conseil du Trésor, aux sept articles courants suivants:

1. Services et prestations au personnel

2. Marché de services et achat d'autres services

3. Achat de biens et de fournitures

4. Paiements de transfert

5. Réclamations

6. Autres dépenses; et

7. Transactions à l'intérieur du gouvernement; ou

b) fournir plus de renseignements, c'est-à-dire subdiviser les articles actuels ou proposes afin de divulguer d'autres renseignements pouvant intéresser le Parlement.

6.90 Nous croyons qu'un nombre réduit d'articles pourrait suffire dans la plupart des cas mais, lorsque de plus amples renseignements sont nécessaires à cause de la nature ou du montant d'une dépense proposée, il faudrait que l'article de dépense visé puisse être subdivisé à nouveau. La pièce 6.10 indique, à l'aide d'un exemple fictif, quelle pourrait être la présentation élargie d'un article de dépense si l'on utilisait les nouveaux articles courants de dépense suggérés par le Conseil du Trésor.

Pièce 6.10

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION ÉLARGIE DES NOUVEAUX ARTICLES DE DÉPENSE PROPOSÉS ET DE CERTAINS ARTICLES D'EXÉCUTION

	1978-1979	Dépenses 1977-1978	Différence	Dépenses réelles 1976-1977
1. Services et prestations au personnel				
- Traitements réguliers	XXX	XXX	-	XXX
- Autres	XX	XX	-	X
	XXX	XXX	-	XXX
2. Marché de services et achats d'autres services				
- Services de consultation-génie	XXX	XX	-	XX
- Services d'architectes	XX	XX	-	XX
- Autres	X	X	-	X
	XXX	XXX	-	XXX
3. Achat de biens et de fournitures				
- Bâtiments et ouvrages	XX	XX	-	XX
- Acquisition de navires	XXX	XXX	-	XXX
- Carburants pour navires	XX	XX	-	XX
- Autres	X	X	-	X
	XXX	XXX	-	XXX
4. Paiements de transfert				
5. Réclamations				
6. Autres dépenses				

7. Transactions internes à l'intérieur du gouvernement

- Services de comptabilité	X	X	-	X
- Autres	X	X	-	X
Total du programme	XXXX	XXXX	-	XXXX

6.91 Les systèmes comptables du gouvernement, même si cela n'est pas évident dans la description qu'en donne le Budget des dépenses, prévoient une subdivision élaborée des articles courants de dépense en articles de dépense de ministère afin que soient fournies aux gestionnaires des ministères des données qui les intéressent plus particulièrement. Ces articles de dépense de ministère doivent, en retour, pouvoir être classés en un ensemble vaste et détaillé d'articles économiques courants utilisés pour fins d'analyse économique. La ventilation des articles courants par articles de dépense de ministère pourrait, par exemple, permettre une description des services achetés en les répartissant par catégories, par exemple: voyages, services téléphoniques, services comptables, etc. Le système comptable peut donc fournir des renseignements supplémentaires qui varieront, cependant, en fonction des articles de dépense de ministère utilisés.

6.92 Le sommaire général pour l'ensemble du gouvernement devrait présenter des données globales sur les articles de dépense sans indication des montants pour chaque ministère et chaque organisme. Ces données, toutefois, devraient être élargies de manière a fournir des renseignements permettant de mieux saisir la portée économique des dépenses proposées.

6.93 Dans les sections du Budget des dépenses réservées aux ministères, on pourrait présenter les articles de dépense soit par ministère, soit par programme. Une présentation par centre de responsabilité ou par activité ajouterait un très grand nombre de données, ce qui ne serait utile que dans un très petit nombre de cas. Le Parlement se contenterait, sans doute, de savoir que de plus amples informations sont disponibles sur demande.

6.94 Présentations relatives à la main-d'oeuvre. Le nombre de renseignements que le Budget des dépenses présente sur les besoins en main-d'oeuvre du gouvernement a été grandement comprimé depuis le début des années 60. Au cours de la période qui a précédé le rapport Glassco, on retrouvait dans la description de chaque crédit une liste des postes permanents autorisés ainsi que la catégorie correspondante du système de classification des postes et l'échelle des traitements autorisée pour chaque catégorie. Par exemple, on a utilisé dans le Budget des dépenses de 1961-1962 six pages et demie et quelque 350 lignes pour décrire les besoins en personnel civil de l'Armée canadienne. Sans l'ombre d'un doute, cette présentation massive diluait l'information plus qu'elle ne la précisait et il était superflu d'indiquer que l'Armée, par exemple, requérait les services de trois cheminots, de quatre plâtriers et d'un nettoyeur.

6.95 Le gouvernement, par suite de l'introduction du système de négociations collectives, en 1967, a entrepris une importante restructuration du système de classification du personnel. Six grandes catégories ont alors été établies et chaque catégorie a été subdivisée en groupes appropriés de professions et de métiers.

6.96 Les révisions apportées en 1970-1971 à la présentation du Budget des dépenses comprenaient plusieurs modifications en ce qui

concerne la présentation des données relatives à la main-d'oeuvre. Pour la première fois, il y avait présentation de tableaux récapitulatifs et deux d'entre eux étaient réservés à la main-d'oeuvre. Dans les sections réservées aux ministères, des données sur la main-d'oeuvre étaient présentées pour chaque programme et étaient regroupées en fonction des six grandes catégories d'emplois; on indiquait le nombre d'années-hommes autorisées et l'effectif projeté à la fin de l'année pour laquelle le Budget des dépenses était établi, ainsi que pour l'année courante et pour l'année précédente. Cette comparaison, s'étendant sur trois ans, était renforcée pour l'année courante et l'année précédente par des données sur l'effectif réel au 30 septembre. La présentation de ce genre de données dans le Budget des dépenses de l'exercice 1978-1979 est sensiblement la même qu'en 1970-1971.

6.97 Puisque le coût de la main-d'oeuvre constitue une fraction importante du coût total de la plupart des programmes des ministères, le Parlement souhaite peut-être qu'on lui indique d'autres moyens de présenter les données sur la main-d'oeuvre. Le volume de renseignements à fournir variera selon la présentation, c'est-à-dire par ministère, par programme, par activité ou par centre de responsabilité.

6.98 Il existe deux possibilités:

a) Continuer de présenter les besoins en main-d'oeuvre pour chaque programme comme cela se fait actuellement, mais en précisant davantage les tendances, c'est-à-dire en indiquant séparément le nombre d'années-hommes et le nombre d'employés (pièce 6.11).

b) Fournir plus d'information, c'est-à-dire subdiviser chaque catégories en fonction des groupes participant au programme et indiquer la moyenne des traitements pour chaque groupe (pièce 6.12).

Il est évident que ces deux possibilités ne s'excluent pas l'une et l'autre et qu'un certain nombre d'autres présentations sont possibles.

6.99 Travaux d'équipement. La présentation des grands travaux d'équipement dans le Budget des dépenses est bien faite. Les obligations financières concernant tous les projets que l'on prévoit devoir coûter plus de $250,000 sont indiquées clairement au titre de l'année pour laquelle le Budget des dépenses est présenté et au titre des années à venir. Au chapitre 7 du présent Rapport, il est recommandé que les frais généraux du ministère des Travaux publics soient inclus dans les affectations de crédits concernant les travaux d'équipement. Il faudrait songer à utiliser une méthode semblable pour les crédits relatifs aux dépenses en capital des autres ministères.

6.100 Les exemples que nous suggérons, en ce qui a trait à la manière de présenter les travaux d'équipement, suivent d'assez près les méthodes utilisées actuellement, sauf que nous y avons ajouté des renseignements comme les dates prévues d'achèvement des travaux, le délai de récupération et une ventilation des besoins, par année, en ce

qui concerne les années à venir. Un modèle de ce genre de présentation se retrouve à la pièce 6.13.

6.101 Subventions et contributions. Dans le Rapport de 1977, nous avons signalé les résultats d'une étude des subventions et contributions qu'a effectuée notre Bureau, étude qui a duré deux ans. L'étude a révélé d'importantes lacunes au titre de la gestion des subventions et des contributions et nous avons formulé un certain nombre de recommandations en ce qui a trait à leur présentation dans le Budget des dépenses. Pour l'information du lecteur, nous reproduisons ci-dessous les recommandations portant sur le Budget des dépenses.

"La pratique de grouper les subventions par catégories de bénéficiaires devrait se limiter aux paiements peu élevés versés à des groupes de personnes ou à des organisations qui répondent à des exigences légales précises ou d'autres critères d'admissibilité; ces critères devraient être clairement définis par le Conseil du Trésor dans la future directive sur les subventions et contributions."

"Les descriptions du Budget des dépenses devraient identifier clairement tous les différents programmes de contributions dans chaque ministère; il faudrait qu'une liste des bénéficiaires des contributions soit disponible pour chaque ministère et que l'on prenne des mesures pour éviter le financement en double."

"Il faudrait adopter un système uniforme de classement à la suite d'une étude des subventions et contributions figurant au Budget des dépenses et il faudrait s'efforcer également de minimiser le nombre de subventions."

"L'aide financière au titre d'immobilisation devrait être classée et administrée en tant que contributions, ce qui comprend les exigences relatives à la présentation d'états financiers et de rapports sur l'utilisation des fonds.

6.102 A la suite de la présentation du Rapport de l'an dernier, le Conseil du Trésor a procédé à la révision de sa circulaire no 1971-18 traitant de ce sujet et a autorisé un nouvel énoncé de politique publié dans la circulaire du Conseil du Trésor no 1977-50 qu'endosse entièrement le Bureau du Vérificateur général. Nous tenterons maintenant d'évaluer surtout dans quelle mesure les ministères et les organismes se conformeront à cette politique révisée.

Pièce 6.11

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR LA MAIN-D'OEUVRE

AGRICULTURE

A - MINISTÈRE - PROGRAMME D'HYGIÈNE VÉTÉRINAIRE

Main-d'oeuvre par activités
Années-hommes et effectif constant

Années-hommes

	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence	Nombre réel 1976-1977
Inspection des viandes	1,560	1,509	51	1,397
Épizooties	716	698	18	680
Pathologie vétérinaire	391	387	4	378
Administration	34	34	-	44
Direction générale des services extérieurs et services de soutien	98	98		105
Total des années-hommes	2,799	2,726	73	2,604

Effectif constant

	Estimation au 31 mars 1979	Prévision au 31 mars 1978	Différence	Effectif réel au 30 sept. 1977	Effectif réel au 31 mars 1977
Inspection des viandes	1,576	1,528	48	1,466	1,365
Épizooties	692	683	9	650	619
Pathologie vétérinaire	381	380	1	380	340
Administration	34	34	-	31	36
Direction générale des services extérieurs et services de					

soutien	91	91	-	87	82
Total de l'effectif constant	2,774	2,716	58	2,614	2,442

Pièce 6.12

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DE DONNÉES SUR LA MAIN-D'OEUVRE

(Les données par catégorie sont exactes. Les données concernant les groupes et les salaires annuels moyens sont approximatives et ont été fournies à titre d'exemple seulement.)

SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

A - MINISTÈRE - PROGRAMME DES SOINS DE SANTÉ

Sommaire des années-hommes autorisées par catégorie et par groupe

	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Nombre réel 1976-1977	Traitement annuel moyen $
Direction				
Haute direction	6	7	4	38,500
Scientifique et Professionnelle				
Architecture et urbanisme	5	5	5	30,000
Economie, sociologie et statistique	45	44	49	29,000
Médecine	16	16	18	42,000
Autres	18	18	26	24,000
	84	83	98	
Administration et Service extérieur				
Services administratifs	19	19	16	19,000
Gestion des finances	7	7	6	24,000

Administration des programmes	23	23	20	22,000
Autres	8	8	8	18,000
	57	57	50	
Technique				
Soutien technologique et scientifique	8	6	5	24,500
Soutien des sciences sociales	16	10	6	16,000
	24	16	11	
Soutien administratif				
Commis aux écritures et aux règlements	46	51	50	11,800
Secrétariat, sténographie, dactylographie	60	64	63	11,000
	106	115	113	
	277	278	276	

Pièce 6.13

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DES GRANDS TRAVAUX D'EQUIPEMENT

AGRICULTURE

A - MINISTÈRE - PROGRAMME D'HYGIENE VÉTÉRINAIRE

Activité: Pathologie vétérinaire

Grands travaux d'équipement

Coût total estimatif précédent	Coût total estimatif courant	Dépenses prévues jusqu'au 31 mars 1978	Dépenses estimatives 1978-1979	Besoins des années futures

(en milliers de dollars)

Laboratoires - Lethbridge (Alberta)	7,000	7,000	400	1,600	5,000
- Saint-Hyacinthe (Québec)	7,000	7,000	-	50	6,950
Total	14,000	14,000	400	1,650	11,950

Besoins des années futures ($000)

Année	Lethbridge	Saint-Hyacinthe	Total
- 1979-1980	3,500	1,725	5,225
- 1980-1981	1,500	2,850	4,350
- 1981-1982		2,375	2,375
Total	5,000	6,950	11,950

Date prévue de la fin des travaux: 31 mars 1981 31 mars 1982

6.103 Le Comité des comptes publics s'est penché assez longuement sur ces questions et, dans son troisième rapport date le 29 juin 1978 à la Chambre des communes, il a recommandé au Conseil du Trésor ce qui suit:

"a)que toutes les subventions et contributions qui dépasseraient un certain montant figurent distinctement dans les comptes publics;

b)que les subventions et contributions fassent, si possible, l'objet d'un codage par catégorie d'utilisation et par province, tant dans le budget que dans les comptes publics;

c)que des listes de bénéficiaires des subventions et des contributions soient affichées dans chaque ministère et que des mesures soient prises pour éviter un double financement; et

d)que toute aide financière en capital soit classée comme contribution (et non subvention) et administrée en conséquence, ce qui comprend les exigences relatives à la présentation d'états financiers et de rapports sur l'utilisation des fonds."

6.104 Tout au long de notre projet de démonstration concernant le Budget des dépenses, nous nous sommes efforcés d'établir des présentations qui seraient fidèles à ces principes. En particulier, notre exemple du Budget des dépenses concernant le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, illustre de quelle manière il serait possible de fournir au Parlement des renseignements en plus grande quantité et de manière plus détaillée sur les subventions et contributions.

Budget des dépenses - améliorer la qualité des renseignements et l'accès à ces derniers

6.105 Dans le présent chapitre, les exemples de présentations au titre du Budget des dépenses sont fondés sur les renseignements que fournissent actuellement les ministères. Avant d'apporter des changements, il faudrait étudier les activités de chaque ministère en fonction de leurs objectifs et choisir une structure des programmes et des activités qui puisse le mieux indiquer au Parlement les raisons justifiant les demandes de fonds du ministère. Il faudrait également examiner les rapports des centres de responsabilité et les autres données en main afin d'en évaluer la pertinence. En réalité, cela impose une évaluation de l'information de gestion dont le ministère a besoin, ce qui n'est pas une mince tâche. Il faudrait également étudier s'il est possible de produire des données objectives et sûres en se conformant aux principes recommandés. Ce genre d'étude, en premier lieu, est la responsabilité des ministères, mais le Contrôleur général peut vouloir s'assurer que l'information fournie répond également aux besoins du gouvernement dans son ensemble. Notre Bureau a pour rôle de voir à ce que le Parlement reçoive toutes les données réelles et sûres dont il a besoin.

6.106 Bien qu'il n'ait été fait aucune vérification de l'information que rassemblent actuellement les ministères à l'appui de

la présentation de leurs Budgets des dépenses, certaines constatations obligent notre Bureau à se poser des questions. Par exemple, le Conseil du Trésor a approuvé la structure de présentation des activités du ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources figurant dans le Budget des dépenses pour l'exercice 1978-1979, même s'il n'existe pas de système comptable permettant de préciser les coûts pour chaque subdivision de la structure. Dans ce contexte, il est difficile d'imaginer comment les Comptes publics de 1978-1979 pourront présenter une information sûre en ce qui concerne les coûts réels des nouvelles activités.

6.107 Les méthodes utilisées pour l'établissement des prévisions de dépenses par activité figurant dans le Budget des dépenses de certains ministères semblent valables, mais les coûts réels figurant dans les Comptes publics ne peuvent servir à les justifier. Il n'existe aucun moyen de savoir dans quelle mesure l'information fournie représente une répartition réaliste, si les ministères se contentent de répartir les coûts réels par activité en utilisant simplement la méthode de répartition utilisée lors de l'établissement du Budget des dépenses.

6.108 Bien que la plupart des ministères possèdent des données sûres sur les coûts concernant les centres de responsabilité et les articles de dépense, ils n'établissent pas nécessairement leurs Budgets des dépenses en se basant sur ces données. Certains ministères établissent leurs prévisions relatives aux articles de dépense en utilisant les données sur les articles de dépense fournies par les centres de responsabilité; d'autres, cependant, établissent leurs prévisions à ce titre en utilisant la formule établie à cette fin par le Conseil du Trésor ou préparent leurs prévisions en se contentant de données totales. La plupart des ministères préparent des budgets par centres de responsabilité qui ne figurent toutefois pas dans le Budget des dépenses; dans ce cas, il se peut que le montant total de ces budgets ne corresponde pas au montant total des fonds ultérieurement fournis après négociations au sein des ministères et avec le Conseil du Trésor. De meilleures données pourraient figurer dans le Budget des dépenses, si l'on accordait plus d'importance aux dépenses réelles.

6.109 A notre avis, il faudrait que l'on puisse comparer les renseignements figurant dans le Budget des dépenses et ceux livrés dans les Comptes publics et qu'il soit possible, après vérification des dépenses projetées et des dépenses réelles, d'indiquer au Parlement si les fonds ont été engagés aux fins pour lesquelles ils avaient été affectés. Un système de contrôle des dépenses n'est efficace que s'il permet de comparer les dépenses réelles à celles prévues lors de la planification des dépenses, d'indiquer les écarts et d'ainsi souligner s'il est nécessaire de prendre des mesures à ce sujet.

6.110 A cette fin, les méthodes de prévisions et de comptabilité doivent être compatibles, objectives et vérifiables. C'est pourquoi il était recommandé dans mon Rapport de 1975, qu'un seul organisme central ait charge du modèle de présentation du Budget des dépenses et

des Comptes publics. Cela est important puisque les fonctionnaires de la direction des Programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor qui préparent et révisent les données figurant dans le Budget des dépenses ont peu de contacts avec ceux qui préparent et vérifient les données présentées dans les Comptes publics.

6.111 Il incombe maintenant au Contrôleur général de voir à ce que les données financières soient complètes. Afin d'établir un système efficace de contrôle des dépenses, le Contrôleur général doit s'assurer que l'information utilisée par le gouvernement pour répartir les ressources est sûre et qu'il y a uniformité en ce qui a trait à la présentation des données réelles. Le Contrôleur général doit donc s'assurer que les données figurant dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics ont été rassemblées de façon appropriée et objective et qu'il est possible d'établir des comparaisons entre les données de l'une et l'autre source. Le gouvernement en a besoin pour assurer son propre fonctionnement; cela permettra également de fournir au Parlement des données sûres lui permettant de s'acquitter de ses responsabilités.

6.112 A notre avis, l'une des grandes priorités du Contrôleur général est de voir à ce que l'on dispose de renseignements précis et sûrs qui serviront à la prise de décisions à tous les niveaux. Le fait de s'assurer, en premier lieu, que les Comptes publics contiennent des données sur le coût des services gouvernementaux, sur l'utilisation des ressources et la répartition des responsabilités, permettra de se doter de renseignements qui, par leur nature, permettront éventuellement d'améliorer le Budget des dépenses. Cela permettra de décider du nombre de renseignements devant figurer dans le Budget des dépenses, tout en étant sûr de pouvoir se procurer, au besoin, les renseignements qui ne s'y trouvent pas. Cette méthode serait particulièrement avantageuse, s'il y avait également examen des systèmes d'information de gestion présentant des données non financières, de manière à établir leur justesse lorsqu'il s'agira de fournir des données relatives au rendement dans les Comptes publics, en premier lieu, puis dans le Budget des dépenses.

7

IMPUTATION DES SERVICES DE LOCAUX

Introduction

7.1 But. Pendant près de vingt ans, la discussion sur l'imputation aux ministères des services communs s'est alternativement accentuée et atténuée. La position du gouvernement était ambivalente. En 1966, on décidait, par une politique, d'imputer à tous les ministères et organismes les services d'approvisionnement. Par la suite, l'Administration des approvisionnements du ministère des Approvisionnements et Services (M.A.S.) a été modifiée en vue du recouvrement complet des coûts. L'autre important service commun- celui des locaux, relevant du ministère des Travaux publics - n'a pas été traité de la même manière.

7.2 Nous résumons ci-dessous les arguments des défenseurs et des adversaires de l'imputation des services de locaux. Peu importe le bien-fondé de ces arguments, il est clair que la pratique actuelle de financer le ministère des Travaux publics pour les locaux que d'autres ministères occupent sans frais, ne répond aux besoins ni du ministère fournisseur ni des ministères utilisateurs. En outre, le Parlement ignore le coût total des programmes ministériels car le Budget des dépenses n'indique pas les frais des locaux par programme.

7.3 Aucune mesure n'a été prise suite aux recommandations du Comité des comptes publics voulant que les locaux soient imputés aux ministères. Etant donné que le Budget principal du ministère des Travaux publics prévoit cette année quelque $710 millions pour les locaux, une somme très importante, nous avons décidé d'examiner de façon détaillée les incidences que pourrait avoir la décision d'imputer les services de locaux, de même que les aspects que devrait comprendre tout système à cette fin. Ceci me donne l'occasion de suggérer le genre de renseignements sur les services communs, qui pourraient s'avérer utiles pour le Parlement dans le Budget et les Comptes publics pour imputer les services de façon appropriée aux fournisseurs et aux utilisateurs.

7.4 En 1976, le gouvernement a présenté au Comité permanent des comptes publics, dans le cadre de l'Etude des comptes du Canada, une proposition visant à modifier la façon de comptabiliser les transactions des fonds renouvelables. Bien que cette proposition ait reçu l'appui du Comité, aucune mesure n'a encore été prise en vue de son application. Par conséquent, étant donné que les procédés financiers que nous suggérons envisagent un plus grand recours aux fonds renouvelables, ces procédés varieront selon que les avances des fonds renouvelables seront considérées comme dépenses budgétaires ou non. Nous en expliquerons les répercussions plus tard.

7.5 Question clé. Comme il a été fait mention dans l'exposé sur le Budget des dépenses du chapitre 6, la question essentielle est d'imputer de façon mieux appropriée les services de locaux à ceux qui les fournissent et à ceux qui les utilisent. A cette fin, il faut

communiquer au Parlement de façon plus complète:

-le coût des immeubles construits, achetés ou loués à bail en vue de fournir des locaux;

-le coût de l'espace occupé en vue d'exécuter les programmes gouvernementaux;

le rendement et l'efficacité des Travaux publics à titre d'organisme central chargé d'acquérir et de fournir des services de locaux.

7.6 Le problème, à l'heure actuelle, est que les renseignements financiers présentés au Parlement obscurcissent les responsabilités respectives des gestionnaires de programmes, des Travaux publics et du Conseil du Trésor. Pour atteindre une imputabilité satisfaisante, il faudrait que le gouvernement adopte comme pratique d'imputer les services de locaux aux ministères. Ceci fournirait peut-être également l'appui et l'encouragement nécessaires aux utilisateurs et aux fournisseurs pour parvenir à une meilleure gestion des locaux. Si l'on veut une meilleure imputabilité et une meilleure gestion, la manière de déclarer les coûts des locaux dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics est de première importance. Par conséquent, nous accordons une attention toute particulière à la méthodologie que l'on devrait suivre dans tout système d'imputation des services de locaux.

7.7 L'historique du débat. Le point de départ du débat fut probablement le Rapport de 1960 de notre Bureau, qui signalait que l'habitude d'englober tous les coûts de locaux dans le budget des Travaux publics produisait une sous-estimation des dépenses des autres ministères. En 1961, le Comité des comptes publics a recommandé que les frais des principaux services communs soient répartis entre les ministères aux fins d'information. Le Budget de l'exercice 1962-1963 indiquait séparément, pour chaque ministère, les frais d'un certain nombre de services communs, y compris les locaux fournis par les Travaux publics. Les sommes inscrites étaient approximatives et raisonnées.

7.8 Peu de temps après, la Commission Glassco est allée plus loin et a recommandé que l'on impute les services de locaux aux ministères et organismes, parce que "les ministères se rendraient alors mieux compte de ce que coûtent les locaux qu'ils occupent".

7.9 À diverses reprises au cours des années 60, le Comité des comptes publics, le Comité permanent du Sénat sur les finances nationales et notre Bureau ont présenté des arguments en vue d'une présentation améliorée des coûts des locaux des ministères. En 1970, le Comité des comptes publics a recommandé que l'on impute ces coûts aux affectations de crédits des ministères. Le ministère des Travaux publics a accepté cette recommandation, mais en 1975, des représentants du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor siégeant à un comité chargé d'examiner la question s'y sont opposés. Les représentants des Travaux publics siégeant à ce comité se sont déclares dissidents.

7.10 Dans notre Rapport de 1976, nous avons fait des commentaires sur l'insuffisance de la comptabilisation des locaux. Bien que nous ayons exprimé des réserves quant aux coûts d'établissement d'un système permettant l'imputation des services de locaux, nous avons suggéré que le Conseil du Trésor étudie les possibilités d'une mesure de ce genre, dès qu'il serait en mesure d'évaluer l'efficacité des contrôles de rechange alors nouvellement instaurés. Nous avons réitéré cette recommandation dans notre rapport de 1977, mais, pour autant que nous sachions, aucune mesure n'a encore été prise.

Pour ou contre l'imputation?

7.11 Toutes les questions relatives à la politique concernant la décision d'imputer aux ministères utilisateurs les services de locaux ont été entièrement étudiées au fil des ans. Un bref résumé des arguments des deux côtés peut aider à mieux comprendre la question.

7.12 Arguments en faveur de l'imputation. Les personnes qui sont en faveur d'imputer aux utilisateurs les services de locaux fournis par les Travaux publics croient que:

-les coûts des programmes gouvernementaux sont sous-estimés à moins que l'on n'impute les locaux au programme;

-l'on obtiendra de meilleures allocations des ressources, si les ministères utilisateurs doivent soupeser les améliorations des locaux par rapport à d'autres besoins à satisfaire à l'aide des fonds du programme;

-les utilisateurs deviendront plus conscients des coûts des locaux, alors qu'à l'heure actuelle, seul le fournisseur (Travaux publics) semble s'en préoccuper;

-la planification des locaux sera meilleure si les gestionnaires de programmes, étant les mieux renseignés sur leurs exigences en fait de locaux, déterminent eux-mêmes leurs besoins;

-les Travaux publics devront exercer un contrôle plus efficace sur les dépenses si leurs sources de revenu se comparent aux taux qui prévalent dans le secteur privé; et

-les Travaux publics seront plus encouragés à créer des systèmes de coûts satisfaisants s'ils doivent contrôler leurs dépenses et vivre de leurs propres revenus.

7.13 Arguments contre l'imputation. Les personnes qui s'opposent à un programme de financement par les utilisateurs et qui sont en faveur de poursuivre le système actuel d'affectation de fonds aux Travaux publics, croient que:

-les Travaux publics continueront d'exercer le monopole dans le domaine des locaux; par conséquent, le fait de financer les locaux par l'entremise des programmes utilisateurs aidera très peu à améliorer le

rendement et l'efficacité des Travaux publics;

-la haute direction des ministères n'en assumera pas réellement la responsabilité, mais la déléguera à son propre personnel de soutien étant donné, que les coûts des locaux sont minimes par rapport aux autres dépenses;

-la possibilité pour les Travaux publics de contester les besoins des ministères utilisateurs sera affaiblie et il en découlera une montée non contrôlée de l'utilisation de l'espace ainsi qu'une augmentation connexe des coûts des locaux;

-les gouvernements continueront de fonder leurs décisions d'acquisition sur des besoins politiques ou économiques plutôt que sur les besoins particuliers des utilisateurs;

-la planification des locaux de façon fragmentaire ne sera pas aussi efficace qu'une planification centralisée faite par du personnel qualifié;

-l'introduction de systèmes de facturation aux ministères utilisateurs coûtera plus que les avantages que l'on pourra en retirer.

7.14 Évaluation des arguments. Nous croyons que si l'on décidait d'imputer les services de locaux aux ministères utilisateurs, cela permettrait de corriger les faiblesses actuelles par une présentation plus complète:

-des incidences des coûts des locaux sur les programmes;

-du rendement des Travaux publics grâce au rapport entre les coûts complets et les revenus du Ministère fondés sur des justes valeurs marchandes;

-de l'efficacité des Travaux publics, à titre d'organisme central, à fournir des services de locaux, en comparant son rendement à celui du secteur privé.

7.15 Les arguments apportés contre cette décision ne sont pas convaincants. Les gestionnaires de programmes devraient être tenus responsables de la quantité et de la qualité des locaux qu'ils occupent, même s'ils ne peuvent pas être tenus responsables des coûts étant donné le monopole des Travaux publics. Dans le secteur privé, les gestionnaires des filiales doivent faire face à des situations semblables par suite de décisions de leur conseil d'administration. De plus, le fait que les coûts des locaux soient moins importants que d'autres coûts ne peut être un motif d'indifférence pour les gestionnaires de programmes.

7.16 Les Travaux publics jouent déjà un rôle uniquement de services. Ni la désagrégation des contrôles ni l'augmentation des coûts des locaux, que l'on prétend devoir se produire, ne surviendrait, parce que le Conseil du Trésor et non les Travaux publics, est responsable, à l'heure actuelle, du contrôle des

dépenses, contrôle qu'il exerce par l'affectation des ressources budgétaires et l'établissement et l'application de normes d'envergure gouvernementale pour l'utilisation de l'espace.

7.17 Les gouvernements peuvent décider d'entreprendre ou de reporter la construction d'immeubles publics pour des raisons de politique ou d'économie, mais ce genre de décisions ne signifie pas qu'ils veulent ignorer toutes les autres considérations et construire des immeubles sans tenir compte de leurs coûts et de leur utilisation ultérieure. Une planification plus efficace découlera probablement d'une affectation de ressources restreintes sur une base globale de programme, plutôt que sur une base distincte de coût des locaux. L'amélioration des renseignements provenant d'autres ministères et la nécessité pour ces derniers de s'engager beaucoup plus tôt, permettraient également aux Travaux publics de planifier et de répartir ses ressources plus efficacement.

7.18 En dernier lieu, les coûts supplémentaires de mise au point du système ne seraient pas excessifs, car le Ministère y a déjà consacré beaucoup d'efforts et a établi un système de facturation fantôme afin de déterminer les sommes qui devraient être imputées. Il y a actuellement un système d'imputation aux ministères de certains services aux locataires.

Méthode proposée pour l'imputation des services de locaux

7.19 Nos propositions supposent que le ministère des Travaux publics continuera d'être le premier responsable de l'acquisition et de la gestion des services de locaux pour les ministères. Les méthodes de financement proposées pour ces services tiennent compte du fait que, en s'acquittant de son mandat, le ministère des Travaux publics remplit trois fonctions:

-entretenir et utiliser convenablement les locaux disponibles;

-obtenir, par la construction, l'achat ou la location, tous locaux supplémentaires dont les ministères ont besoin; et

-fournir les services professionnels et techniques d'experts nécessaires à l'exécution de ces fonctions, ainsi que les services demandés par les ministères et organismes ayant des immeubles spécialisés à administrer.

7.20 L'efficacité des Travaux publics, qui fournissent ces services communs, ainsi que des ministères, qui les utilisent, sera plus évidente si:

-on établit un Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles en vue de financer les frais d'exploitation des locaux qu'utilisent les ministères;

-on établit un deuxième fonds renouvelable, le Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels, afin de financer les services professionnels, techniques et autres que les Travaux

publics fournissent pour l'acquisition et la gestion des locaux;

-on continue de financer les nouveaux locaux, qu'il s'agisse de construction, d'achat ou de location, par l'intermédiaire des affectations parlementaires annuelles.

7.21 Cette proposition peut sembler très compliquée, mais les divers éléments dont sont responsables les gestionnaires du gouvernement doivent être facilement reconnaissables dans le Budget et les Comptes publics si l'on souhaite une imputabilité efficace. Le Parlement doit savoir si:

-les locaux sont utilisés efficacement, en exigeant que les divers programmes incluent les frais de locaux dans les dépenses qu'ils doivent justifier;

-l'ensemble des locaux disponibles est administré avec efficacité;

-la qualité et les coûts des services professionnels, techniques et autres, fournis centralement, se comparent favorablement aux résultats obtenus, lorsque les ministères fournissent ces services eux-mêmes ou les achètent du secteur privé;

-la construction, l'achat ou la location répond le mieux aux besoins en locaux supplémentaires;

-les locaux existants et prévus répondent aux besoins des utilisateurs.

7.22 Dans l'exposé suivant, nous reconnaissons que, en fournissant des services de locaux, le gouvernement peut essayer de répondre à certains objectifs de politique en plus de ceux indiqués dans les programmes des ministères utilisateurs. Par exemple, il peut acquérir de nouveaux locaux principalement en vue de créer des emplois ou de corriger des disparités régionales. Les propositions que nous avançons ont pour but de souligner les répercussions financières des divers choix que doit faire le gouvernement s'il décide d'augmenter ses capacités de locaux, d'administrer de la meilleure manière les locaux qu'il possède déjà et de fournir le plus efficacement possible les divers services nécessaires pour acquérir ou administrer les locaux. À partir de ces renseignements, il sera plus facile d'évaluer les coûts permettant d'atteindre les autres objectifs de politique.

* * * *

7.23 Les trois sections suivantes expliquent comment fonctionnerait le Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles, comment on pourrait continuer d'utiliser les crédits parlementaires pour financer l'acquisition de locaux et comment le Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels pourrait présenter de façon plus détaillée les coûts des services professionnels et autres services que fournissent les Travaux publics.

7.24 L'exemple de Budget du ministère des Travaux publics, mis au

point par notre Bureau, incorpore les changements proposés. Le Programme des travaux maritimes ainsi que le Programme de la voirie et autres travaux de génie ne s'y trouvent pas, car ils ne sont pas touchés par la question des locaux.

Gestion des locaux existants - Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles

7.25 Le Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles faciliterait la mise au point d'un système de gestion d'immeubles des Travaux publics de manière à permettre la comparaison avec le secteur privé. A cette fin:

-il faut imputer au Fonds tous les frais qu'assumerait un propriétaire louant un espace semblable au gouvernement et établir une méthode appropriée pour inscrire les coûts d'immobilisation des locaux utilisés;

-il faut créditer au Fonds les mêmes loyers que les ministères utilisateurs verseraient pour des locaux semblables dans le secteur privé.

Les pièces 7.1 et 7.2, tirées des exemples de présentation du Budget des dépenses, indiquent comment pourrait être présentés l'état de l'exploitation et de la situation financière du Fonds.

7.26 Coûts imputés au Fonds. Les taux du marché dans le secteur privé ont pour but de permettre au propriétaire d'un immeuble de recouvrer:

-les frais d'exploitation directs, dont les modifications, le nettoyage et les services publics;

-les taxes municipales;

-l'intérêt;

-le capital de l'hypothèque (ou l'amortissement);

-les frais de gestion, d'administration et généraux (il arrive souvent que des honoraires de gestion, calcules d'habitude comme un pourcentage des loyers bruts, soient compris dans le loyer afin de recouvrer ces coûts);

-l'assurance;

-l'impôt sur le revenu; et

-le profit après impôt.

7.27 À l'exception de l'impôt sur le revenu et des profits, il faut imputer au Fonds toutes ces sommes, ainsi que les versements effectués pour louer des immeubles du secteur privé.

7.28 Dans le cas des Travaux publics, nous suggérons d'imputer au Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles des honoraires de gestion, plutôt que les coûts véritables. Si les honoraires de gestion sont fondés sur ceux demandés dans le secteur privé pour des services comparables et que ces honoraires sont crédités au Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels, nous aurons dans le rapport entre les revenus et les coûts véritables du Fonds un élément pour mesurer le rendement des Travaux publics.

7.29 Le montant qu'il faudrait imputer annuellement au compte des coûts d'immobilisation des immeubles pose des problèmes particuliers. Dans le secteur privé, le propriétaire se préoccupe d'abord de recevoir un revenu suffisant pour satisfaire aux mouvements de la trésorerie c'est-à-dire payer toutes les dépenses et faire les paiements sur le capital de l'hypothèque, ainsi que d'obtenir un taux raisonnable de rendement sur le capital investi. Bien que l'amortissement soit également inscrit dans les comptes afin de répartir le coût des immeubles sur toute leur durée utile, il s'agit là d'une préoccupation secondaire dans la mesure ou l'amortissement est moins élevé que les paiements sur le capital de l'hypothèque.

7.30 Étant donné que les mouvements de la trésorerie et non les coûts, détermine en grande partie les loyers dans le secteur privé, l'amortissement pourrait être inscrit de façon à équivaloir au remboursement du capital selon les dispositions de financement normales du secteur privé, si cette façon de faire fournissait des données plus comparables.

7.31 Il est évident qu'on ne pourra pas s'attendre à ce que le Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles absorbe les coûts de l'espace qui devient inoccupé, par suite d'une décision de politique du gouvernement de réinstaller ailleurs les opérations ministérielles pour des raisons n'ayant pas trait à la conduite des programmes concernés. Les situations respectives des Travaux publics, à titre de propriétaire, et des ministères utilisateurs, à titre de locataires, devraient être établies de façon officielle grâce à des baux spécifiant les responsabilités et obligations de chacun. Ces baux devraient être d'une durée commerciale appropriée et prévoir des augmentations normales de loyer. Si un ministère doit déménager par suite d'une décision de politique du gouvernement, ce ministère devrait voir à obtenir suffisamment de fonds pour respecter ses engagements locatifs jusqu'à ce qu'une solution de rechange soit trouvée pour les locaux inoccupés.

7.32 Établissement des loyers. Les ministères utilisateurs seront grandement intéressés par les méthodes utilisées pour fixer les loyers. Dans le secteur privé, ce sont les forces du marché qui fixent les loyers. Ces forces comportent les besoins actuels et éventuels d'espace d'une quantité et qualité particulières, les réserves existantes et prévues d'espace de ce genre et la nécessité pour les fournisseurs d'obtenir un taux de rendement raisonnable sur le capital investi, afin de leur permettre d'entretenir l'espace existant ou d'y ajouter. Si l'on veut faire une comparaison valable du rendement des Travaux publics, ce ministère doit être sujet, dans

la plus large mesure possible, aux mêmes forces. Le système semblerait juste aux Travaux publics et aux utilisateurs, si les loyers étaient fixés objectivement par comparaison aux loyers du secteur privé pour des locaux comparables. Cependant, l'établissement des loyers de cette manière ne peut être laissé ni au fournisseur ni à l'utilisateur, tant que les négociations entre les deux seront restreintes du fait que les Travaux publics exercent un monopole sur ces services. Les loyers proposés par les Travaux publics, suite à leur évaluation objective du marché, devraient être discutés avec les ministères utilisateurs, le Conseil du Trésor servant d'organisme de décision quant à la révision et à l'approbation des loyers.

7.33 La tâche de fixer des loyers justes, selon la valeur marchande n'est pas simple, à cause des difficultés évidentes de juger ce qui est, de fait, des locaux comparables dans le secteur privé. Le gouvernement est propriétaire de diverses catégories d'immeubles pour lesquels, établir les loyers sera plus difficile que pour les locaux à bureaux. Certains immeubles à usage unique - par exemple, les bureaux de poste qui sont financés par les Travaux publics - devraient être financés de la même manière que des immeubles à usages multiples, les loyers étant négociés entre les Travaux publics et le ministère des Postes et approuvés par le Conseil du Trésor. Cependant, certains édifices à usage unique ont des caractéristiques tellement particulières - notamment, les édifices du Parlement - que les comparaisons avec le secteur privé sont impossibles. Les coûts d'immobilisation pour les édifices de ce genre devraient être considérés comme coûts irrécupérables et on devrait fixer des loyers permettant simplement de recouvrer les coûts d'exploitation.

7.34 Dans certains cas, les services ne seront pas comparables. Par exemple, les Travaux publics peuvent louer un immeuble pour lequel le propriétaire fournit certains services dont s'occupent habituellement les Travaux publics. Dans les cas de ce genre, les Travaux publics devraient demander aux ministères utilisateurs un loyer correspondant uniquement aux sommes versées aux propriétaires, ainsi que des frais d'administration suffisants, mais réduits. Par contre, si les ministères utilisateurs exigent des services ou des installations qui ne se retrouvent pas dans des locaux commerciaux semblables, le loyer devrait tenir compte des frais supplémentaires.

7.35 Traitement des revenus ou des dépenses excédentaires. S'ils sont fondés sur des loyers comparables du secteur privé, les loyers versés par les ministères pour les locaux qu'ils occupent devraient produire suffisamment de revenus pour recouvrer tous les coûts. Toutefois, les Travaux publics n'assument pas, à l'heure actuelle, le coût de l'amortissement, des taxes, de l'intérêt et de l'assurance. Ces coûts devraient être déterminés séparément, être payés par les utilisateurs et crédités au Fonds du revenu consolidé par les Travaux publics. De cette façon, toute somme en sus correspondrait aux profits avant impôt dans le secteur privé.

7.36 En vertu des pratiques actuelles de comptabilité des fonds renouvelables et afin de ne pas modifier sans nécessité les Comptes du Canada, les profits de fin d'année doivent être inscrits au titre des

revenus au Fonds du revenu consolidé et toute perte doit être inscrite au titre des dépenses, après en avoir reçu l'autorisation, grâce à des affectations de crédits parlementaires. Lorsque les recommandations de l'Etude des comptes du Canada auront été mises en application et que les sommes avancées aux fonds renouvelables seront traitées comme des dépenses budgétaires, ce procédé ne sera plus nécessaire. Par la suite, les Comptes du Canada reconnaîtront toute dépense ou tout revenu excédentaire des fonds renouvelables au lieu de reporter les dépenses excédentaires à l'actif et les revenus excédentaires au passif, comme on le fait actuellement pour la comptabilité des fonds renouvelables.

7.37 Lorsque les propositions de l'Étude des comptes du Canada seront en vigueur, les profits dépassant un profit commercial raisonnable, ainsi que les pertes, pourraient être reportés d'année en année de façon à ce que le Fonds présente les résultats cumulatifs de fonctionnement des Travaux publics et, en même temps, supporte le coût des intérêts de toute insuffisance nette ou bénéficie d'un intérêt réduit si les revenus excèdent les dépenses. Ceci placerait les Travaux publics dans une situation plus comparable à celle du secteur privé.

7.38 Comptabilisation des immobilisations du Fonds. Quand le Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles aura été créé, les nouveaux immeubles seront ajoutés au Fonds au titre de l'actif lorsqu'ils seront terminés et prêts à être loués. Le crédit devrait être compensé dans un compte de capital d'apport et non dans un compte de passif, étant donné que, dans les comptes du Canada, les éléments d'actif de ce genre sont radiés et reportés à une valeur nominale de un dollar. Le coût d'immobilisation des immeubles à louer devrait être reporté dans les comptes du Fonds renouvelable selon cette méthode de contrepartie et amorti de la même manière, afin que les comptes indiquent si les loyers perçus permettront de recouvrer un jour les coûts d'immobilisations originaux.

7.39 Les immeubles déjà terminés au moment de la création du Fonds posent un problème spécial. Étant donné que les revenus de loyers du Fonds doivent être fondés sur les justes taux du marché plutôt que sur les coûts d'immobilisation originaux, il s'ensuit que le Fonds ne devrait pas tirer de revenus des immeubles qui ont été payés au cours des années précédentes, sans obligations compensatoires de recouvrer, grâce à l'amortissement, la juste valeur marchande de chaque immeuble. Par conséquent, les immeubles existants devraient être inscrits au Fonds à leur valeur économique actuelle, fondée sur leur durée utile probable et sur les loyers que l'on en retirera. Ceci permettrait d'éviter d'avoir à déterminer leur coût actuel de remplacement.

Acquisition de nouveaux locaux - Affectations de crédits pour la construction, l'achat ou le bail avec option d'achat

7.40 À l'heure actuelle, le Parlement accorde des affectations d'immobilisations distinctes pour financer la construction ou l'achat de nouveaux locaux à toutes les fois que la valeur totale d'un

programme dépasse $5 millions. Tous les projets dépassant $250,000 sont inscrits séparément dans les tableaux à l'appui. Les chiffres inscrits pour ces projets représentent uniquement les sommes que les ministères prévoient payer pour les contrats relatifs au terrain, à la conception et à la construction conclus avec des sociétés dans le secteur privé et pour les employés qui devront participer à plein temps aux activités de construction.

7.41 Les locaux loués à bail sont financés à partir des crédits d'exploitation, mais là encore, les sommes inscrites au titre des loyers dans le Budget ne comportent que les paiements à verser au bailleur en vertu des modalités du contrat et, dans certains cas, certains frais initiaux de rénovation qui ne sont pas compris dans le bail.

7.42 Si l'on veut faire des comparaisons valables entre les avantages particuliers des diverses méthodes pour obtenir des locaux, soit la construction, soit l'achat, soit la location avec option d'achat, il faut que tous les coûts de chacun soient compris, étant donné que les propriétaires fixeront sûrement des loyers leur permettant de recouvrer tous les coûts des immeubles qu'ils louent au gouvernement. A cette fin, il faudrait que tous les coûts soient imputés aux affectations de capital et que les baux avec option d'achat soient présentés dans le Budget et comptabilisés comme s'ils étaient, de fait, des achats. Nous étudions ces deux questions ci-dessous.

7.43 Construction ou achat des locaux. La méthode actuelle utilisée pour comptabiliser les projets d'immobilisation sous-estime clairement les coûts. Si l'on veut présenter le coût total des projets, il faudrait ajouter aux coûts déjà présentés les dépenses suivantes:

-les coûts directs d'administration et de soutien du projet, financés à l'heure actuelle à partir d'autres affectations de crédit des Travaux publics ou à partir des crédits d'exploitation d'autres ministères;

-les coûts des subventions tenant lieu de taxes et de l'intérêt sur les fonds empruntés au cours de la construction, maintenant financés par d'autres affectations de crédit; et

-les coûts de l'assurance, qui ne sont pas versés parce que le gouvernement ne s'assure pas contre les dangers normalement couverts par les assurances du secteur privé.

7.44 établir les sommes qui ne sont pas comprises à l'heure actuelle cause peu de problèmes, mais les méthodes suivies pour déterminer les coûts de soutien et d'administration ont des répercussions sur l'idée globale que nous avançons ici.

7.45 Les autres méthodes possibles pour fixer les montants à inscrire dans les crédits de capital pour le soutien et l'administration directs des projets, inscrits à l'heure actuelle dans

les crédits d'exploitation, sont:

-estimer les coûts réels du Ministère pour la conception, la construction, la surveillance et l'administration de chaque projet dans le Budget et inscrire les coûts véritables dans les Comptes publics; ou
-estimer et inscrire les coûts qui devraient se produire a l'aide des barèmes appropriés d'honoraires établis par les associations provinciales d'architectes et d'ingénieurs professionnels.

La deuxième méthode est préférable, non seulement parce qu'elle fournit au gouvernement un étalon à partir duquel juger le rendement des Travaux publics, mais également parce qu'il en résultera une présentation des coûts de construction dans le Budget et les Comptes publics, qui permettra des comparaisons valables avec les coûts d'immeubles semblables construits dans le secteur privé.

7.46 Si l'on veut que les coûts des projets du gouvernement soient comparables, il faut également inclure les coûts que le ministère des Travaux publics ne sera pas tenu de payer, par exemple l'intérêt, les taxes municipales et l'assurance au cours de la construction. Il faudrait donc inscrire dans les comptes de chaque projet des sommes raisonnées calculées selon les taux d'emprunt du gouvernement et les taux en vigueur pour les primes des assurances commerciales.

7.47 Si les suggestions précédentes sont acceptées, les crédits de capital des Travaux publics présenteraient au Parlement les renseignements suivants pour chaque projet important:

-	Terrain	$
-	Honoraires professionnels	
-	Coûts de construction	
	Encaisse totale nécessaire	$
Ajouter:	- Intérêt sur le capital	
	- Assurances	
	- Subventions tenant lieu de taxes	
	Coût total du projet	$

La pièce 7.3 est un exemple de présentation de ces renseignements.

Pièce 7.1

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DES RENSEIGNEMENTS D'EXPLOITATION CONCERNANT LE FONDS RENOUVELABLE D'EXPLOITATION DES IMMEUBLES

TRAVAUX PUBLICS

Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles

Résumé

Crédit:Afin d'autoriser l'exploitation d'un fonds renouvelable pour l'année en cours et les années subséquentes, conformément aux modalités approuvées par le conseil du Trésor, aux fins de fournir des locaux, les dépenses du fonds de roulement et de l'exploitation seront imputées au fonds et les sommes recouvrées y seront créditées; les sommes excédentaires autorisées par les présentes ne doivent, à aucun moment, dépasser $

	Estimation 1978-1979 $	Prévision 1977-1978 $	Chiffres réels 1976-1977 $
Revenus de location			
Dépenses			
Loyers - immeubles loués			
Honoraires - gestion immobilière			
Nettoyage			
Réparations et entretien			
Services d'utilité publique			
Amortissement			
Intérêt			
Assurance			
Bénéfice net - (perte nette)			
Postes ne nécessitant pas de mise de fonds			
Amortissement			
Intérêt			
Assurance			
Subventions tenant lieu de taxes			
Surplus d'exploitation (besoins)			
Augmentation (diminution)			
comptes à recevoir			
Stocks de fournitures			
Diminution (augmentation)			
comptes à payer			
Besoins du fonds de roulement			
Total			

Pièce 7.2

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS CONCERNANT LE FONDS RENOUVELABLE D'EXPLOITATION DES IMMEUBLES

TRAVAUX PUBLICS

Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles

Bilan proforma

	au 31 mars 1979	Différence	Estimation au 31 mars 1978	Prévision Différence	chiffres réels au 31 mars 1977
	$	$	$	$	$
Actif à court terme					
Dû par le Fonds du revenu consolidé					
comptes à recevoir					
Stocks					
Passif à court terme					
comptes à payer					
Fonds de roulement					
Terrain et immeubles au prix coûtant					
Amortissement accumulé					
Avoir					
capital d'apport					
Bénéfices non répartis					

Note:

Engagements à bail:Le Ministère a conclu d'importants baux à long terme pour des locaux à bureaux. L'engagement total pour la durée de ces baux s'élève à $ et les paiements annuels sont de $

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DES CO_TS TOTAUX DES PROJETS D'IMMOBILISATIONS

TRAVAUX PUBLICS

Programme d'acquisition d'immeubles

Projets appartement à la couronne par région

	Achats	Terrains	Honoraires professionnels	Construc-tion	Intérêt, Assu-rance et taxes au cours de la construction	Coût estimatif total	Prévisions des dépenses au 31 mars 1978	Estimation 1978-1979	Besoins des années à venir	Coût estimatif précédent	Différence Coût estima-matif précédent
Atlantique											
St-Jean - Centre des données fiscales											
Halifax - Usine de traitement de la région métropolitaine											
St. Stephen - Installation des Douanes											
Projets de moins de $250,000											
Québec											
Jonquière - centre des données fiscales											
Montréal - Rénovations - Succursale postale "B"											
Montréal - Établissement postal du secteur métropolitain											
Québec - La citadelle - Restauration et reconstruction											
Pacifique											
Ashcroft - Nouveau bureau de poste											
Coquitlam - Dépôt postal No. 1											
Surrey - centre des données fiscales											
Vancouver - Bureau de poste - moderniser le monte-charge											
Projets de moins de $250,000											

7.48 Dans le cadre du système que nous suggérons, il faut tenir compte de la question des dépassements de coûts. Les dépassements de coûts peuvent provenir de circonstances imprévisibles, par exemple, un état du sol différent de ce qui était prévu. Ces coûts supplémentaires, y compris les coûts de conception connexes, devraient être payés à partir des fonds du budget du projet pour les imprévus et être tirés des fonds provenant des économies réalisées sur d'autres projets d'acquisition ou par leur annulation. Le Ministère n'aurait à obtenir l'approbation du Parlement que si un financement supplémentaire est nécessaire pour le crédit, même s'il doit continuer de rendre compte des coûts de chaque projet par l'entremise des Comptes publics.

7.49 Location à bail. À l'heure actuelle, les immeubles loués sont financés d'une façon bien différente de ceux construits ou achetés. Les loyers annuels sont imputés aux crédits d'exploitation tout au long de la durée des baux. Les loyers dépassent de beaucoup les coûts d'immobilisation pour des locaux semblables, parce que les loyers sont fixés pour permettre au propriétaire de recouvrer le coût des intérêts, des taxes municipales et les autres coûts qui sont absorbés ailleurs par le gouvernement dans le cas des locaux lui appartenant.

7.50 Il faut faire une distinction entre les baux simples, par lesquels le propriétaire conserve les titres de propriété et les baux avec option d'achat qui prévoient le transfert de la propriété au gouvernement à la fin du bail. Les contrats avec option d'achat sont, de toute évidence, une autre méthode d'acquérir des propriétés. Même si les contrats avec option d'achat ont une incidence plus importante dans les coûts annuels du gouvernement en comparaison de la construction ou de l'achat, il s'agit là simplement d'une méthode différente de devenir propriétaire des locaux. Il serait plus facile de s'en apercevoir si les contrats avec option d'achat étaient également financés par les affectations de capital des Travaux publics.

7.51 La question de la comptabilisation appropriée de ce genre de baux fait présentement l'objet d'un débat dans le secteur privé. Lorsque le bail est sensiblement équivalent à un achat par versements, il est suggéré que le coût de la propriété et les éléments de passif pertinents soient inscrits à la valeur actuelle des paiements qui seront effectués à l'avenir en vertu du contrat. Certains critères permettraient d'établir si le bail est vraiment l'équivalent d'un achat, c'est-à-dire:

-la durée du contrat équivaut à peu près à la durée utile de l'immeuble;

-le contrat contient une option permettant d'acquérir la propriété à une valeur beaucoup moindre que sa juste valeur marchande;

-la propriété que l'on acquiert doit répondre à certains besoins particuliers du locataire; et

-le locataire a garanti les obligations du bailleur.

Lorsque ces conditions s'applique dans le cas de baux avec option d'achat du gouvernement, les dépenses devraient être inscrites comme une imputation à l'affectation de capital tout comme s'il s'agissait d'un achat direct. Ceci permettrait une comptabilisation plus uniforme des acquisitions de capital, fondée sur l'essence de la transaction plutôt que sur ses modalités. La pièce 7.4 est un exemple comment il y aurait lieu de présenter dans le Budget les contrats avec option d'achat.

7.52 Cette proposition aurait pour effet d'inscrire les baux avec option d'achat au titre des dépenses dans les comptes du Canada au cours de l'année dans laquelle ils sont conclus, le passif qui en résulte étant inscrit comme une forme d'emprunt. Les pratiques actuelles ne renseignent pas le Parlement comme il convient quant au coût d'investissement des locaux comme l'illustrent les paragraphes 3.59 à 3.62 du chapitre 3 du présent Rapport, où sont indiquées les répercussions du bail pour les locaux qu'occupe mon Bureau.

Gestion du Ministère - Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels

7.53 Si le système que nous suggérons ci-dessus est accepté, le Ministère tirera des revenus:

-des honoraires professionnels imputés au crédit de capital du Ministère ou au crédit de capital des autres ministères, selon les barèmes d'honoraires professionnels;

-des honoraires de gestion d'immeubles, imputés au Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles, fondés sur les taux commerciaux en vigueur.

7.54 La création d'un deuxième fonds renouvelable, le Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels, permettrait au Ministère d'utiliser les revenus tirés de ce fonds pour acquitter tous les frais généraux du Ministère, à l'exception seulement des versements à des tiers pour des immeubles particuliers, qui seraient alors imputés directement au Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles. Ces frais généraux sont présentement imputés aux crédits de fonctionnement et aux postes statuaires des services administratifs, professionnels et techniques et des programmes d'aménagement des locaux, qui ne seraient plus nécessaires. La pièce 7.5 est un exemple comment pourrait être présenté le budget de fonctionnement de ce genre de fonds.

7.55 En plus de fournir des services de conception et de gestion de la construction pour des projets provenant du crédit de capital du Ministère, les Travaux publics fournissent également le même genre de services pour des projets d'autres ministères inscrits dans le Budget, par exemple, les institutions carcérales du Service des pénitenciers et les laboratoires de la détection des crimes et quartiers de

détachement de la G.R.C. Le Ministère n'essaie pas, pour le moment, de recouvrer le coût de ces services, sauf certaines dépenses supplémentaires comme les frais de déplacement pour se rendre sur les lieux.

Pièce 7.4

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION DES RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES ARRANGEMENTS DE BAIL AVEC OPTION D'ACHAT

TRAVAUX PUBLICS

PROGRAMME D'ACQUISITION D'IMMEUBLES

PROJETS DE BAIL AVEC OPTION D'ACHAT PAR RÉGION

	Durée du bail	Paiement annuel $	Paiements totaux $	Valeur actuelle $
Atlantique				
Québec				
Ontario				
Capitale nationale				
Ouest				
Pacifique				

7.56 S'il existait un Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels, les coûts des services consultatifs pourraient aussi être imputés aux utilisateurs qui disposeraient des fonds voulus dans leurs crédits de capital. Si les taux des services professionnels étaient fondés sur les barèmes provinciaux d'honoraires, le Ministère se verrait dans l'obligation de recourir au secteur privé si ses propres honoraires n'étaient pas concurrentiels.

7.57 Si l'on suit ce procédé, la capacité du Ministère à fonctionner de façon rentable se refléterait directement dans l'état du Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels. Si les coûts du Ministère dépassaient ses revenus, il se verrait dans l'obligation de demander au Parlement une affectation de crédit pour couvrir le déficit du Fonds renouvelable. Toutefois, les revenus dépassant la limite autorisée pour le Fonds à la fin de l'année financière devraient être versés au Fonds du revenu consolidé.

7.58 La pièce 7.6 est un exemple schématique des liens qui existent entre les crédits de capital et les fonds renouvelables dont il est question ci-dessus.

Financement à même les revenus

7.59 Le ministère des Travaux publics préconise un système de financement à même les revenus. Si l'on adoptait le système exposé dans le présent chapitre, il est évident que le Ministère pourrait fonctionner dans la limite de ses revenus dans la mesure où il arriverait à contenir certains coûts d'exploitation en deçà des revenus provenant des frais de service. Etant donné que les revenus seraient fondés sur des loyers établis selon le marché courant, le Ministère ne pourrait pas se contenter de simplement recouvrer ses coûts auprès de l'utilisateur. Si les fonds renouvelables étaient déficitaires, le Ministère devrait demander une affectation de crédit du Parlement pour les combler.

7.60 Le système proposé permettrait au ministère des Travaux publics de se financer véritablement par les revenus. Si l'inflation se poursuit, le Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles deviendra probablement rentable, étant donné que ses recettes seront fondées sur la valeur courante du marché, alors que la partie investissement de ses coûts resterait la même dans le cas des immeubles existants. Le Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels, fonds séparé auquel seraient imputés la plupart des coûts ministériels devra limiter ses coûts aux revenus produits selon les barèmes d'honoraires déterminés par le marché. La création de deux fonds renouvelables empêcherait que les lacunes du dernier soient compensées par les revenus excédentaires du Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles produits par l'inflation.

EXEMPLE D'UNE PRÉSENTATION D'UN BUDGET D'EXPLOITATION

TRAVAUX PUBLICS

Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels / Budget d'exploitation par activités et prévision en années-hommes - Total du ministère.

	En millions de dollars			Années-hommes				
	Estimation 1978-1979 $	Prévision 1977-1978 $	Chiffres réels 1976-1977 $	Effectif constant 1978-1979	Estimation Contrats 1978-1979	Total 1978-1979	Prévision 1977-1978	Chiffres réels 1976-1977
Revenus								
Honoraires - gestion immobilière								
Honoraires professionnels								
Revenu total								
Dépenses								
Recherches								
Planification								
Avant-projet								
consultation								
Gestion des projets								
Agents d'administration								
Politique des contrats								
Finances								
Vérification de Gestion								
Renseignements de gestion								
Personnel								
Planification								
Recherches sur les politiques								
Relations publiques								
Dépenses totales								

Revenus nets

Pièce 7.6

Pièce 7.6 non disponsible (voir rapport annuel)

7.61 Il existe le danger bien entendu, que le Ministère, à cause de son financement à même les revenus, puisse être tenté, dans le cas d'un déficit, de diminuer ses coûts en diminuant la qualité de ses services. Cependant, il pourrait également obtenir ces services à contrat pour les mêmes honoraires qu'il recevrait. Le principe de financement à même les revenus offre cette latitude.

7.62 Le principe de deux fonds renouvelables est la clé d'une imputabilité satisfaisante. Si les frais imputés aux ministères sont fondés sur les valeurs marchandes, les ministères ne se plaindront pas d'être imputés pour obtenir des services de la quantité et de la qualité demandées. En même temps, on pourra entièrement imputer aux Travaux publics le rendement et l'efficacité des services communs qu'ils fournissent. Les dépenses du Ministère excédant les revenus devront être justifiées en terme de coûts spéciaux, particuliers au gouvernement. Si les coûts sont excédentaires à cause d'un rendement insuffisant, on devra trouver rapidement des moyens plus efficaces de fournir les services ou étudier la possibilité de recourir plus souvent au secteur privé.

Conclusion

7.63 Sans doute y aura t'il des objections aux propositions que nous avons faites, objections fondées sur le fait que tous les avantages fondamentaux d'une meilleure présentation et d'une meilleure imputabilité des coûts des locaux peuvent être obtenus sans nécessairement recourir à l'étape ultime d'imputer aux ministères les services de locaux qu'ils occupent. En théorie, cette déclaration peut se défendre et notre Bureau serait le premier à l'accepter si nous pouvions découvrir des indices nous prouvant que, tout au long de ce débat, certaines améliorations ont été apportées. Malheureusement, tel n'est pas le cas. Les premières tentatives effectuées en 1962, en vue d'inscrire les coûts raisonnes des locaux par ministère, ont depuis été abandonnées. L'historique de cette question semble indiquer que seule la perception de frais pour les locaux sera la clé ouvrant la porte à d'autres améliorations. Nos propositions visent un double but : permettre au Parlement une meilleure compréhension de l'ensemble des coûts des programmes ministériels et fournir un meilleur moyen d'évaluer le rendement et l'efficacité des Travaux publics à titre de fournisseur des services communs.

7.64 Nous avions déjà terminé notre étude, lorsque le Comité permanent du Sénat sur les finances nationales a publié un rapport exhaustif sur le Programme des locaux du ministère des Travaux publics. Nous sommes heureux de constater que les deux rapports préconisent essentiellement les mêmes choses.

8

CONTROLEURS DE MINISTÈRES

8.1 Dans mon Rapport annuel de 1976, je déclarais que:

"... mes deux recommandations visant, au niveau central du gouvernement, à créer un poste de Contrôleur général et à y nommer une personne compétente, étaient, à mon avis, de première importance pour atteindre l'objectif fondamental d'un sain contrôle financier de l'ensemble des activités gouvernementales. Je préconise également la reproduction de structures similaires dans chaque ministère, organisme ou société de la Couronne qui est redevable au gouvernement ou au Parlement de la gestion et du contrôle réels et efficaces des deniers publics."

8.2 Ces deux mesures ont été prises. Il existe maintenant un poste de Contrôleur général et son premier titulaire est une personne hautement compétente. Cette démarche devrait avoir comme effet marqué d'obtenir un contrôle financier solide dans tout le gouvernement.

8.3 Les mesures similaires demandées au niveau des ministères, organismes ou sociétés de la Couronne n'ont pas encore eu, dans l'ensemble, de suites concrètes. Nous faisions également remarquer l'an dernier que le Président du Conseil du Trésor expliquait la ligne de conduite du gouvernement en précisant que, dans presque tous les cas, le fonctionnaire supérieur des finances du ministère devrait rendre compte directement au sous-chef ou à une autre personne de rang équivalent. Nous recommandions, en outre, que ces personnes portent de préférence le titre de Contrôleur (et portant s'il y a lieu, un autre titre tel que sous-ministre adjoint dans le cas des ministères et de vice-président dans le cas des sociétés de la Couronne) et possèdent les pouvoirs réglementaires voulus correspondant aux principales tâches et responsabilités qui leur sont confiées.

8.4 Le Comité permanent des comptes publics appuyait ces vues dans les conclusions de son troisième rapport du 29 juin 1978. Le paragraphe 7 énonçait ce qui suit:

"a) il convient de nommer un fonctionnaire supérieur des finances à plein temps, qui relèverait directement du chef de l'organisation et qui devrait faire partie à temps complet du comité de gestion pour que la gestion financière occupe la place qui lui revient dans le processus décisionnel.

b) dans les ministères, les organismes et les sociétés d'État, les agents financiers supérieurs doivent exercer une surveillance, une coordination, un contrôle accrus de la gestion financière afin de veiller à ce que dans tous les services, la qualité de la gestion financière soit maintenue à un niveau acceptable."

Conditions préalables afin que les contrôleurs de ministères jouent un rôle efficace

8.5 Notre Rapport de l'an dernier réitérait l'importance de notre recommandation sur les conditions qui doivent prévaloir, afin que les contrôleurs de ministères puissent jouer efficacement le rôle qui leur est destiné. Le Rapport disait, au paragraphe 8.33, que:

"Pour jouer un rôle efficace, le fonctionnaire supérieur ministériel chargé de la gestion et du contrôle financiers des ministères et organismes doit:

-avoir comme principale occupation la fonction financière;

-relever directement du sous-chef et faire partie du comité supérieur de la gestion; et

-avoir la formation, l'expérience et l'éventail de responsabilités voulues pour conseiller le sous-chef sur tous les aspects de la gestion et du contrôle financiers et pour assurer le leadership indispensable auprès de tout le personnel financier du ministère."

8.6 Cette recommandation a pour objectif de fixer les conditions fonctionnelles essentielles, afin que le système d'administration financière de chaque ministère et organisme réponde aux besoins du chef de chaque ministère et organisme, des cadres supérieurs chargés des programmes et des organismes centraux.

8.7 Les constatations de la vérification effectuée par notre Bureau et les mesures que signalent les ministères, organismes et sociétés de la Couronne, dans leurs réponses mises à jour pour le suivi des recommandations de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, révèlent que certains progrès ont été réalisés en vue d'apporter les modifications qui s'imposent. Cependant, notre point de vue à cet égard n'est pas compris ni accepté par tous. Cet immobilise est déplorable, car il tend à retarder la mise au point de systèmes efficaces de gestion et de contrôle financiers dans les ministères. Il serait peut-être utile à cette fin d'expliquer, en résumé, les conditions énoncées au paragraphe 8.5.

8.8 La première condition susmentionnée est que le Contrôleur de ministère doit avoir comme principale préoccupation la fonction financière. Lorsque la fonction financière n'est que l'une des diverses fonctions qui incombent à un agent d'administration supérieur, il se peut que ce dernier n'ait pas suffisamment de temps et d'attention à accorder aux finances. Dans ces conditions, non seulement se peut-il que l'agent d'administration supérieur n'ait pas assez de temps pour exercer efficacement ses responsabilités à l'égard du contrôle financier, mais il est également possible que les gestionnaires de l'organisation perçoivent le rôle financier simplement comme un rôle de service. Il se pourrait alors que l'on ne s'occupe pas des faiblesses de contrôle selon la priorité voulue. Dans les grandes organisations, la gestion financière devrait être la responsabilité exclusive du Contrôleur de ministère. Dans les organisations plus petites ou moins complexes, il peut être en mesure de consacrer une partie de son temps à des fonctions administratives, mais celles-ci ne devraient pas l'empêcher de bien s'acquitter de ses

responsabilités envers le contrôle financier.

8.9 La deuxième condition mentionnée plus haut stipule que le Contrôleur de ministère doit relever directement du sous-chef et faire partie du comité supérieur de gestion. Dans la plupart des grandes entreprises, le poste d'agent financier supérieur consiste en un mélange complexe de fonctions: le titulaire doit notamment donner des conseils et fournir des services financiers à tous les niveaux de l'administration, tout en s'assurant, au nom de la haute direction, qu'il existe des mécanismes adéquats de contrôle financier dans toute l'organisation. Dans nombre de ministères et d'organismes du gouvernement, l'aspect de service prime sur l'aspect de contrôle que comporte le rôle d'agent financier supérieur. Il faudra donc, dans un avenir rapproché, accorder beaucoup plus d'importance aux responsabilités de contrôle de cet agent. Le sous-chef du ministère ou de l'organisme devra appuyer fortement cette mesure et c'est l'une des principales raisons pour laquelle nous recommandons qu'il y ait un rapport hiérarchique direct entre le Contrôleur de ministère et le sous-chef du ministère ou de l'organisme.

8.10 Ce rapport confirmerait également, de façon appropriée, le mode d'organisation, qui permettrait de transmettre efficacement les conseils financiers et les inquiétudes quant au contrôle financier au sous-chef et aux gestionnaires supérieurs. Lors d'un débat qui a eu lieu à la Chambre des communes le 9 décembre 1976, le Président du Conseil du Trésor, l'honorable Robert Andras, s'est dit d'accord avec ce principe.

8.11 La troisième condition qu'il faut respecter, afin que le Contrôleur de ministère joue efficacement son rôle, est que ce dernier doit avoir la formation, l'expérience et l'éventail de responsabilités voulues pour conseiller le sous-chef sur tous les aspects de la gestion et du contrôle financiers et pour assurer le leadership indispensable auprès de tout le personnel financier du ministère. Le titulaire doit avoir l'expérience et la compétence de la gestion financière pour traiter de manière efficace des innombrables questions de gestion financière et autres questions connexes et pour assurer que le sous-chef et l'administration supérieure soient bien conseillés. On considère normalement que la formation professionnelle en comptabilité constitue la meilleure façon d'acquérir le niveau de connaissances spécialisées voulu pour accomplir ces fonctions. Ces connaissances peuvent alors être complétées au fil des ans, grâce à l'expérience acquise dans des postes qui comportent des responsabilités croissantes et qui comprennent la direction des fonctions de gestion et de contrôle financiers.

Attributions du Contrôleur de ministère

8.12 Afin de fournir des conseils efficaces et d'assurer le leadership financier, le rôle du Contrôleur de ministère doit comprendre un vaste éventail de responsabilités. Voici comment elles étaient résumées dans notre Rapport de 1975:

"On devrait charger les fonctionnaires supérieurs des finances des

ministères de:

-fournir des services de rapports financiers, budgétaires et comptables;

-veiller à ce qu'il existe des contrôles financiers suffisants pour tous les actifs et les opérations financières;

-conseiller et seconder les sous-chefs et leur personnel sur toutes les questions qui ont trait à la gestion et au contrôle financiers;

-préparer, surveiller et contrôler les affectations budgétaires par l'analyse des rapports financiers et vérifier la valeur des méthodes de préparation de ces rapports; et

-fournir une direction et une orientation techniques à tout le personnel des ministères responsables de ces tâches."

8.13 L'Étude de la gestion et du contrôle financiers a révélé que les agents financiers et les gestionnaires de programme ont une conception étroite de l'étendue des attributions des agents financiers. Afin que les Contrôleurs de ministère puissent s'acquitter efficacement des vastes responsabilités énoncées au paragraphe précédent, les sous-chefs et les gestionnaires supérieurs doivent accepter sans réserve la nécessité d'une plus grande responsabilité à l'égard des fonds publics et le rôle essentiel qu'assument les agents financiers supérieurs pour les seconder dans l'exercice de cette responsabilité.

8.14 Les Contrôleurs de ministère doivent participer activement à la conception des systèmes de gestion et de contrôle financiers et à leur évaluation. Il ne s'agit pas de restreindre la responsabilité ou l'autorité des autres gestionnaires; cette mesure a plutôt pour but d'assurer que les systèmes et les procédés, conçus pour répondre à leurs besoins, comprennent les mécanismes de contrôle financier essentiels pour protéger les éléments d'actif dont ils sont responsables et pour assurer la fiabilité et l'intégrité des données financières.

Rapports hiérarchiques du Contrôleur de ministère

8.15 La proposition visant à donner à l'agent financier supérieur d'un ministère le titre de Contrôleur de ministère, souligne l'importance primordiale du rôle que joue ce fonctionnaire dans l'élaboration et le maintien de systèmes efficaces de gestion et de contrôle financiers et du rôle qu'il assume comme conseiller principal auprès du sous-chef pour tout ce qui est du domaine financier. Une certaine confusion semble entourer l'emploi de ce titre. Cet état de choses peut, en partie, être attribuable au fait que l'on compare à tort cette tâche au rôle de l'ancien Contrôleur du Trésor, dont la fonction a été abandonnée il y a quelques années ou aux postes ayant un titre semblable dans diverses firmes commerciales et industrielles.

8.16 Afin de corriger toute fausse impression qui pourrait

subsister, il peut être utile de préciser les rapports hiérarchiques que je prévois entre le Contrôleur de ministère, son sous-chef et le Contrôleur général. Comme il est mentionné plus haut, le Contrôleur de ministère doit relever directement de son sous-chef pour fournir les conseils et les services financiers dont il a déjà été question dans ce chapitre. Il doit en outre entretenir des rapports fonctionnels avec le Contrôleur général. Il s'agirait de rapports complémentaires plutôt que contradictoires, conçus pour veiller à ce que les systèmes de gestion et de contrôle financiers du ministère respectent tant les besoins du ministère que ceux des organismes centraux.

8.17 Le rapport fonctionnel entre les agents financiers supérieurs ministériels et la Direction de l'administration financière du Conseil du Trésor a fait l'objet de longues discussions, mais il n'en est pas encore sorti d'orientation. La nomination du Contrôleur général devrait donner l'impulsion nécessaire à l'établissement de ces rapports fonctionnels. Ceux-ci devraient se présenter sous forme d'avis et de conseils émanant du Contrôleur général et de son personnel supérieur, au besoin, et portant sur des sujets comme:

-le mode d'organisation le plus approprié à la fonction financière dans un ministère donne;

-le choix, la formation et l'avancement professionnel du personnel financier;

-la pertinence des contrôles budgétaires, des systèmes de rapports et de contrôle financiers des ministères; et

-l'interprétation des règlements, lignes de conduite et directives a caractère financier émanant des organismes centraux.

8.18 Nous avons inséré cette liste, afin de démontrer la nature des rapports fonctionnels qui devraient exister entre le Contrôleur général et les contrôleurs de ministères. Il ne faudrait cependant pas croire qu'il s'agit d'une liste exhaustive de tous ces rapports.

8.19 En résumé, le Contrôleur de ministère, à titre de pivot du groupe supérieur de la gestion, doit être la personne qui conseillera ses collègues de la gestion sur toutes les questions financières. Sa formation et son expérience doivent en faire la personne la plus qualifiée pour donner ce genre de conseils et pour mettre en place les systèmes et les mécanismes de contrôle adaptés à l'échelle et à la complexité des programmes administrés par les gestionnaires du ministère à tous les niveaux.

Problèmes d'organisation demandant une étude plus poussée

8.20 L'Etude de la gestion et du contrôle financiers a relevé certaines lacunes dans l'organisation de la fonction financière des ministères et organismes et a fait des recommandations afin de les combler. Notre travail soutenu dans ce domaine met en relief la nécessité de résoudre certains problèmes d'organisation axés sur le

rôle et les attributions du Contrôleur de ministère dans les domaines suivants:

-la planification à long terme;

-l'établissement des prévisions de programme;

-la conception et l'évaluation des éléments de contrôle des grands systèmes d'exploitation financière, y compris les éléments informatisés;

-la préparation et l'exploitation de systèmes de contrôle de la gestion, y compris les systèmes se rapportant à la mesure de l'efficacité et du rendement et les comptes rendus de projets;

-la fixation du contenu des Comptes publics et du Budget des dépenses des ministères; et

-l'examen régulier des coûts des services et des programmes fondamentaux.

8.11 Nombre de ces questions obligent le personnel financier et les gestionnaires de programme à se consulter et à collaborer. Les contrôleurs de ministères doivent absolument participer activement à ces diverses tâches, afin que les sous-chefs soient satisfaits que toutes les questions de gestion financière ont fait l'objet d'une étude attentive et que toutes les possibilités ont été examinées et évaluées. Un certain nombre de facteurs, notamment l'ampleur de la décentralisation et la complexité des activités ministérielles, peuvent influer sur la nature de la participation des contrôleurs de ministères et la portée des responsabilités qui leur reviennent. Il faudra approfondir ces questions avant de faire des recommandations précises sur la façon dont elles doivent être traitées dans chacun des ministères.

8.22 En même temps, il se pose certains problèmes fondamentaux sur le degré de participation du Contrôleur de ministère, à titre de conseiller supérieur de son sous-ministre, à des questions qui, dans certains ministères tout au moins, étaient traditionnellement du ressort d'autres fonctionnaires. Je crois qu'il s'agit de questions sur lesquelles le Contrôleur général doit se prononcer et que son Bureau devrait donc étudier le plus tôt possible.

8.23 Dans le cas où l'on désirerait d'autres précisions sur les idées exprimées dans ce chapitre, il semblerait normal, compte tenu de l'importance du sujet, que le sous-chef concerné discute en priorité de cette question avec le Contrôleur général. Notre Bureau répondra volontiers à toutes les demandes de renseignements du sous-chef, du Contrôleur général ou, bien sûr, du Comité permanent des comptes publics, sur ce sujet de première importance.

9

PROCÉDÉS DE MARCHÉS

Introduction

9.1 Nous avons entrepris, en 1976, une étude spéciale portant sur les méthodes utilisées par le gouvernement concernant la passation et l'administration des marchés. L'objectif était de déterminer si les accords de marchés de construction ou d'achat de biens et services étaient conclus avec l'autorisation appropriée et en tenant compte de l'économie dans la dépense des fonds publics et si ils sont administrés de façon uniforme conformément à tous les statuts, règlements, politiques, directives et lignes directrices pertinents. Nous avons effectué un examen et une révision en vue de déterminer si les procédés et les systèmes de contrôle interne des ministères concernant le processus de marchés, de la demande préliminaire jusqu'au paiement final, en passant par les activités relatives aux achats, étaient appropriés. Nous avons examiné un échantillon représentatif de marchés afin de déterminer leur conformité aux procédés et aux systèmes de contrôle interne. Les vérifications ont été faites au ministère des Communications, au ministère de la Consommation et des Corporations, au ministère de l'Environnement, au ministère de la Défense nationale, au ministère des Postes, au ministère des Travaux publics, au Secrétariat d'État du Canada, au ministère des Approvisionnements et Services et à Construction de défense (1951) Limitée.

9.2 L'étude a pris fin au cours de 1977-1978 et les rapports contenant nos observations et nos recommandations ont été distribués à chaque ministère et société de la Couronne. Nous présentons dans ce chapitre un rapport général sur des sujets concernant plusieurs ministères ou d'envergure gouvernementale, qui ont été soulevés au cours de notre examen. Il est suivi de rapports condensés qui soulignent les sujets dignes de mention et les observations sur la passation des marchés au sein des ministères et de la société de la Couronne où nous avons effectué des examen au cours de 1976-1977 et de 1977-1978.

Sujets d'envergure gouvernementale

9.3 Appel d'offres concurrentiel. L'article 8 du Règlement sur les marchés de l'État exige qu'un appel d'offres soit lancé avant la passation d'un marché à l'exception des cas d'extrême urgence, des cas où le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas $15,000, des cas où l'appel d'offres est incompatible avec l'intérêt public, ou des cas où il n'existe qu'une seule personne susceptible d'exécuter le marché. Cette disposition reflète la politique fondamentale du gouvernement concernant les achats, qui consiste à mieux répondre aux exigences particulières des programmes et à avoir recours à la concurrence toutes les fois que c'est possible, en vue de réaliser les objectifs fondamentaux qui sont de dépenser les fonds publics avec équité et en tenant compte de la meilleure valeur.

9.4 La valeur des marchés accordés à titre d'exception est supérieure à celle des marchés adjugés sur une base concurrentielle pour la plupart des types d'achats gouvernementaux. Par exemple, au ministère des Approvisionnements et Services, sur un total de 181,941 marchés évalués à $2,788 millions, qui ont été conclus au cours de 1976-1977 et pour lesquels la méthode de sélection est identifiée dans son système d'information concernant les marchés, 89,659 marchés, d'une valeur totale de $1,821 millions, sont classés comme fournisseur unique, fournisseur choisi ou aucun substitut.

9.5 En l'absence d'un appel d'offres sur une base concurrentielle, il n'est pas certain que la Couronne obtienne la meilleure valeur possible lors de l'adjudication d'un marché. L'équité n'est pas définie dans la Politique et les lignes directrices sur les contrats du gouvernement du Canada, mais on considère qu'elle se reflète dans l'énoncé de politique selon lequel, dans la mesure du possible, toutes les entreprises compétentes doivent avoir une chance égale de concourir pour les marchés du gouvernement. Les chiffres du ministère des Approvisionnements et Services et les constatations faites dans d'autres ministères indiquent que, pour une partie importante des achats gouvernementaux, il n'y a pas de concurrence officielle. De plus, les justifications en ce qui concerne les cas d'exception où la sélection n'est pas effectuée sur une base concurrentielle, conformément à l'article 8 du Règlement, ne sont pas toujours manifestement suffisantes. Bien qu'il puisse y avoir une certaine concurrence pour plusieurs de ces achats, il n'existe aucune preuve d'équité si l'on ne suit pas des procédés concurrentiels et officiels.

9.6 Le Conseil du Trésor et toutes les personnes autorisées à approuver les marchés des ministères devraient faire en sorte, que toutes les demandes d'approbation pour la passation des marchés donnent des indications quant à la manière dont l'adjudicataire a été choisi. Si la sélection n'a pas été effectuée sur une base concurrentielle, la demande devrait clairement mentionner la partie pertinente de l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'État en vertu de laquelle l'exception est demandée et les circonstances particulières qui justifient l'inclusion de la proposition dans cette catégorie d'exceptions.

9.7 Établissement des prix et modalités de paiement. Lors de l'établissement des modalités des marchés, il incombe aux ministères de veiller à ce que les intérêts de la Couronne soient adéquatement protégés, à ce que la méthode utilisée pour l'établissement des prix soit la plus appropriée pour assurer la meilleure valeur et un contrôle efficace des coûts et à ce que les modalités soient conformes à tous les statuts et règlements pertinents. Lorsqu'on ne peut établir des prix fermes mutuellement satisfaisants ou lorsque l'achat relève d'un domaine où ce n'est pas l'usage d'établir des prix fermes, diverses autres méthodes d'établissement des prix sont utilisées, ce qui entraîne souvent des problèmes.

9.8 Avec les méthodes d'établissement des prix à taux fixes par période et à prix coûtant majorés, l'adjudicataire n'a souvent aucun

intérêt à contrôler ses coûts; de fait, il peut être incité à multiplier les heures nécessaires ou les frais engagés. En vue de contrôler les coûts, dans une certaine mesure, lorsque ces méthodes d'établissement des prix sont utilisées, le marché devrait prévoir le contrôle des heures et des frais engagés par rapport aux progrès des travaux, ainsi qu'une comparaison entre le rendement véritable et des objectifs prédéterminés. Puisque ces marchés prévoient habituellement des paiements proportionnels, on peut inclure dans le processus d'approbation des paiements un régime de contrôle des coûts. Les marchés ne contiennent pas toujours des dispositions relatives au contrôle des coûts et, quand elles existent, elles ne font pas toujours partie des dispositions relatives aux paiements.

9.9 Lors de l'approbation des marchés proposés, le Conseil du Trésor n'a habituellement pas connaissance des détails importants du marché en question et peut, ainsi, ne pas connaître les lacunes de ses modalités.

9.10 Les marchés qui utilisent des méthodes d'établissement des prix à taux fixes par période et à prix coûtant majorés devraient intégrer des clauses concernant le contrôle des coûts dans les modalités de paiement.

9.11 En ce qui a trait aux marchés exigeant son approbation, le Conseil du Trésor devrait être mis au courant des modalités importantes.

9.12 Approbation. Le Règlement sur les marchés de l'État fixe des limites financières au-delà desquelles l'approbation du Conseil du Trésor est requise pour conclure ou modifier des marchés. Dans certains cas, le ministère des Travaux publics ainsi que Construction de défense (1951) Limitée ont, parce qu'ils jugeaient les travaux urgents, demandé aux entrepreneurs de les commencer avant que le Conseil du Trésor n'ait donné son approbation. Aux niveaux ministériels d'approbation, nous avons remarqué chez ces deux entités et à d'autres ministères, des cas encore plus fréquents où l'on commençait les travaux et quelquefois les terminait, avant d'avoir reçu l'approbation du ministère et d'avoir signé le marché.

9.13 Lorsque les circonstances exigent que le travail soit entrepris avant la passation d'un marché officiel, les instructions à l'entrepreneur devraient être écrites et devraient comporter une déclaration expliquant le travail à exécuter, avant que l'on obtienne l'approbation officielle ainsi qu'un barème provisoire de prix, des modalités de paiement et des limites financières. Si les limites financières requises dépassent les pouvoirs d'approbation du ministère en cette matière, il faudrait obtenir l'approbation du Conseil du Trésor relativement aux mesures prises.

9.14 Délégations des pouvoirs par les ministères. Le Guide d'administration financière contient des lignes directrices au sujet de la délégation des pouvoirs de signer en matière de finances et les directives que doivent suivre les ministères à cet égard. Il existe des lacunes importantes dans certains systèmes ministériels en ce qui

concerne la délégation et la consignation des pouvoirs de signer. Au ministère des Travaux publics, ces lacunes ont permis la modification de marchés sans autorisation appropriée, ainsi qu'un manque de consignation relativement à l'exercice des pouvoirs. Au ministère des Approvisionnements et Services, nous avons relevé de nombreux cas où des titulaires de postes redéléguaient indûment leurs pouvoirs de signer à leurs subalternes.

9.15 Les guides financiers des ministères devraient clairement indiquer les procédés à suivre à la fois quant à la consignation de la délégation des pouvoirs de signer et quant à l'exercice de ces pouvoirs.

9.16 Pouvoir de délivrer des certificats d'engagement. Aucun marché ne peut être passé, être valable ou entrer en vigueur à moins qu'un certificat relatif à la disponibilité des fonds n'ait été délivré conformément à l'article 25 de la Loi sur l'administration financière. Cet article exige également que tous les engagements soient inscrits dans un registre.

9.17 Nous avons remarqué un certain nombre de cas où les marchés étaient conclus ou modifiés sans une certification préalable de la disponibilité des fonds. Lorsque les dépenses d'un marché devaient s'échelonner sur plus d'un exercice financier, les certificats ne faisaient pas toujours la distinction entre le montant disponible à partir des crédits de l'exercice en cours et le montant à prévoir pour les exercices subséquents. Dans certains cas, on émettait des certificats sans mentionner une valeur déclarée en dollars ou une limite financière quelconque.

9.18 Dans certains des ministères examinés, les méthodes et les registres de contrôle des engagements n'étaient pas suffisants pour refléter correctement les engagements de marchés.

9.19 Il faudrait mettre en vigueur et appliquer des procédés appropriés en vue de consigner et de contrôler les engagements de marchés.

9.20 Paiement des comptes des entrepreneurs. Les systèmes de traitement des paiements des comptes des entrepreneurs doivent, comme tous les systèmes de traitement de paiements, satisfaire aux exigences concernant la certification pour paiement et du pouvoir de dépenser conformément aux articles 26 et 27, respectivement, de la Loi sur l'administration financière ainsi qu'au Règlement sur le contrôle des comptes et la demande de paiement. Il existe certaines faiblesses dans la structure ou le fonctionnement de ces systèmes dans tous les ministères examinés. En raison de ces faiblesses, nous avons observé ce qui suit:

-des paiements effectués sans obtenir les autorisations nécessaires;

-des paiements non conformes aux modalités des marchés;

-des paiements qui dépassaient les limites financières des marchés;

-des paiements sans preuves suffisantes de réception des biens ou des services ou d'exécution des travaux;

-des paiements effectués sans obtenir tous les documents essentiels à l'appui;

-des paiements en trop ou en double des comptes;

-des paiements qui n'avaient pas été correctement certifiés en vertu de l'article 27 de la Loi; et

-des paiements sans preuve de l'exécution de la vérification nécessaire.

9.21 Les pouvoirs de dépenser et de payer devraient être exercés uniquement lorsque les paiements sont conformes aux modalités du marché et après que la preuve ait été faite que les procédés de contrôle des comptes ont été entièrement suivis.

9.22 Les recommandations visant à corriger les lacunes susmentionnées et autres faiblesses répertoriées au cours de cette étude, ont fait l'objet de rapports distincts présentés à chacun des ministères et à la société de la Couronne et sont résumées dans le reste du présent chapitre. Nous avons été informé que, dans la plupart des cas, des mesures correctives ont été prises ou sont actuellement en voie d'application. Dans le cadre de nos activités permanentes de vérification, nous ferons le suivi voulu pour nous assurer de l'efficacité de ces mesures correctives.

Communications

9.23 Nous avons effectué une étude du ministère des Communications au cours de 1976-1977 et de 1977-1978. Nous avons examiné quarante-quatre marchés d'une valeur totale de $2.8 millions en vue de déterminer l'efficacité et la suffisance des procédés et des contrôles relatifs au processus de marché.

9.24 Une directive ministérielle, publiée en mars 1976, désigne le Comité de révision des contrats comme étant chargé, au sein du Ministère, de l'approbation des marchés qui émanent du Ministère. Le Comité de révision des contrats se compose du Sous-ministre, des Sous-ministres adjoints, des directeurs généraux du Personnel et de l'Administration, et des Services financiers et de la Révision des programmes.

9.25 En règle générale, notre étude n'a pas révélé de faiblesses importantes dans les procédés et contrôles établis. Les lacunes que nous avons remarquées provenaient du non-respect de ces procédés et contrôles ainsi que d'un manque d'instructions claires dans la directive ministérielle portant sur l'administration des marchés. Nous avons informé le Ministère de ces lacunes et il a pris les

mesures nécessaires en vue de corriger les faiblesses dont il est question ci-dessous.

9.26 Pouvoirs de signer en matière de finances. Avant que le contrat soit conclu, il faut que des agents autorisés fournissent un certificat d'engagement en vertu de l'article 25 de la Loi sur l'administration financière et autorisent la dépense. Nous avons remarqué que, dans le cas des services informatiques, ces pouvoirs étaient exercés par des agents du Ministère qui n'étaient pas toujours autorisés à le faire.

9.27 Les pouvoirs de signer en matière de finances, en ce qui a trait aux demandes de services informatiques, devraient être exercés uniquement par des agents à qui les autorisations appropriées ont été déléguées et la section des Services de comptabilité devrait être chargée de veiller à ce qu'il en soit ainsi.

9.28 Administration des demandes de marché. Une directive du Ministère énonce les procédés à suivre pour le traitement des demandes de marché, c'est-à-dire l'approbation du Comité de révision des contrats et l'établissement des listes de contrôle du Ministère.

9.29 Les demandes du Ministère pour des marchés de services de traitement électronique des données sont envoyées aux Services informatiques, mais ne sont pas présentées au Comité de révision des contrats aux fins d'approbation et on ne remplit pas les listes de contrôle du Ministère. En outre, la directive ministérielle ne prévoit pas d'instruction quant au processus de modifications des marchés.

9.30 Les propositions de marchés pour les services de traitement électronique des données devraient être approuvées par le Comité de révision des contrats et il faudrait remplir les listes de contrôle exigées en vertu de la politique ministérielle.

9.31 La directive ministérielle devrait comporter des instructions sur la préparation de modifications aux marchés.

9.32 Recours à un fournisseur unique. La Politique et les lignes directrices sur les contrats du gouvernement du Canada, une publication du Conseil du Trésor, prévoit le partage des responsabilités entre les ministères clients et les organismes de services communs lorsqu'il y a appel d'offres en vue de marchés. Elle spécifie que "tous les aspects inhérents à la passation du contrat" relèvent du ministère des Approvisionnements et Services. La Politique et les lignes directrices énoncent les circonstances et les conditions dans lesquelles les ministères peuvent demander l'achat auprès d'un fournisseur unique.

9.33 Dans certains cas, les demandes du Ministère ne portent pas comme il convient la justification nécessaire ou ne justifient pas comme il convient les achats auprès d'un fournisseur unique, comme l'exigent la Politique et les lignes directrices du Conseil du Trésor.

9.34 Il faudrait que toutes les demandes de marchés auprès d'un fournisseur unique soient justifiées comme il se doit et que ces justifications soient consignées.

Consommation et Corporations

9.35 Nous avons évalué les méthodes utilisées par le ministère de la Consommation et des Corporations concernant les marchés d'approvisionnements et de services. En février et mars 1977, nous avons examiné 17 marchés d'une valeur totale de $400,000 en vue de vérifier l'efficacité des procédés et des contrôles. Les faiblesses décelées dans la gestion ministérielle des marchés étaient généralement attribuables au manque d'observation des lignes directrices relatives aux marchés. Les résultats de l'étude ont été présentés au Ministère et nos recommandations en vue de mesures correctives ont été acceptées.

9.36 Marchés de recherche et de développement. Les lignes directrices du Conseil du Trésor, publiées en avril 1977, concernant l'impartition des besoins gouvernementaux en matière de science et de technologie, stipulent que le Centre des sciences du ministère des Approvisionnements et Services est responsable de tout ce qui touche les marchés. Ces lignes directrices n'ont pas été incorporées au guide d'administration financière du Ministère.

9.37 La Direction de la sécurité des produits a passé un certain nombre de marchés touchant à la recherche scientifique sans avoir recours au Centre des sciences pour effectuer les arrangements.

9.38 Le guide d'administration du ministère devrait indiquer que les besoins en matière de science et de technologie doivent être transmis au Centre des sciences du ministère des Approvisionnements et Services en ce qui concerne l'approvisionnement.

9.39 Les lignes directrices régissant ces procédés et politiques sur les marchés gouvernementaux devraient être incorporées au guide d'administration financière du Ministère.

9.40 Marchés auprès d'un fournisseur unique. Nous avons remarqué, dans un certain nombre de cas, qu'un appel d'offres n'était pas lancé lorsque l'autorité contractante décidait qu'un seul fournisseur était disponible sans avoir obtenu un avis professionnel du ministère des Approvisionnements et Services. Bien que nous soyons généralement d'accord avec une étude du Ministère qui recommande que l'autorité contractante demande l'avis de professionnels du Ministère relativement aux fournisseurs possibles pour un marché, les services professionnels du ministère des Approvisionnements et Services en matière de marchés fournissent une base beaucoup plus large en ce qui concerne les appels d'offre d'un caractère concurrentiel.

9.41 Il faudrait instaurer des procédés pour que les marchés auprès d'un fournisseur unique ne soient conclus qu'après avoir demandé l'avis du ministère des Approvisionnements et Services.

9.42 Ententes verbales. Les hauts fonctionnaires du Ministère ont, à l'occasion, conclu des ententes verbales avec des entrepreneurs, les enjoignant de commencer des travaux, sans avoir avisé la direction générale des Finances et de l'Administration des dispositions des marchés et sans avoir obtenu la certification de la disponibilité des fonds comme l'exige l'article 25 de la Loi sur l'administration financière.

9.43 Lorsque les circonstances exigent que le travail soit entrepris avant la passation d'un marché officiel, les instructions à l'entrepreneur devraient être écrites et devraient comporter une déclaration expliquant le travail à exécuter, avant que l'on obtienne l'approbation officielle ainsi qu'un barème provisoire de prix, des modalités de paiement et des limites financières.

9.44 Contrôle sur les marchés. La Direction générale des Finances et de l'Administration du Ministère favorisent l'utilisation de certaines clauses normalisées dans les contrats, en vue de protéger les intérêts du Ministère et de rendre les pratiques contractuelles plus rigoureuses. Dans de nombreux contrats, "les clauses requises" n'ont pas été intégrées. De plus, les modifications des clauses normalisées ne sont pas transmises à la Direction générale afin de s'assurer que les intérêts du Ministère puissent être protégés d'une manière satisfaisante.

9.45 Lorsque l'on déroge à la formule normalisée du Ministère concernant les marchés ou dévie des "clauses requises" mentionnées dans les directives financières, les exceptions et les variations devraient être présentées au contentieux avant que la Direction générale des Finances et de l'Administration s'en occupe.

Construction de défense (1951) Limitée

9.46 Construction de défense (1951) Limitée a été constituée en corporation, en 1951, en vue d'adjuger les marchés pour les grands projets d'entretien et de construction du ministère de la Défense nationale. Les principales fonctions de la Société dans le domaine de la gestion de la construction sont de faire des demandes de soumissions, de présenter des recommandations concernant les adjudications proposées ou d'adjuger les marchés, puis d'administrer les marchés approuvés.

9.47 Notre vérification de 1977-1978 comprenait un examen et une évaluation des méthodes utilisées pour l'adjudication et l'administration des marchés de services, d'entretien et de construction. Nous avons examiné un échantillon de 139 marchés, d'une valeur totale de $ 1,300 millions, à l'administration centrale de la société, à Ottawa.

9.48 En règle générale, le processus contractuel au sein de la Société est efficace et bien organisé. Les faiblesses observées dans certains domaines étaient attribuables au manque de politiques et de procédés clairement définis et, dans une certaine mesure, au manque d'observation des exigences législatives et réglementaires.

9.49 Appel d'offres concurrentiel. Lorsque les dates de clôture sont reportées, nous avons remarqué qu'il n'y avait aucune preuve dans les dossiers que les faits dans chaque cas avaient été entièrement présentés et aucune preuve d'approbation de la prolongation.

9.50 Dans certains cas, lorsque les prix des inarchés excèdent les fonds approuvés pour le projet, le ministère de la Défense nationale change les devis et demande un prix révisé. Si les changements sont importants, la Société demande au moins aux trois plus bas soumissionnaires de présenter des prix révisés. Si les changements sont moins importants, la Société décide si elle doit demander au plus bas soumissionnaire seul de présenter un prix révisé. La Société n'a pas de politique clairement établie et écrite, en vue de s'assurer que les soumissionnaires sont traités de façon uniforme et juste et que l'on retire des avantages économiques du processus de la concurrence.

9.51 Le Manuel d'administration et de procédures de la Société devrait comporter des politiques et lignes directrices concernant:

-le report des dates de clôture des soumissions;

-les renseignements obligatoires à inclure dans les soumissions; et

-la nécessité d'un nouvel appel d'offres lorsque les plans ou les devis sont modifiés avant l'adjudication du marché.

9.52 Adjucication de marchés pour services de conseil. La Société n'a pas de procédés et de politiques écrits concernant le choix d'experts-conseils ou de services d'architectes, d'ingénieurs et d'arpenteurs. La manière dont la Société choisit ses experts-conseils n'accorde pas une chance égale à toutes les entreprises compétentes de concourir et elle n'est pas conforme à l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'Etat. Il n'y a aucune garantie que le processus contractuel est suivi de manière juste en ce qui a trait à la dépense des fonds publics.

9.53 La Société devrait élaborer, quant à la sélection des experts-conseils, des procédés écrits qui soient conformes à l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'état et aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

9.54 Nous avons remarqué dans certains dossiers que les dates de la demande de marché et du marché lui-même étaient subséquentes aux dates figurant sur les factures de l'adjudicataire pour les travaux exécutés. Nous avons relevé deux cas où on avait demandé aux dessinateurs-conseils de commencer leurs travaux avant que la Société n'ait obtenu l'approbation requise du Conseil du Trésor. Dans ces deux cas, les accords officiels renfermaient une clause prévoyant une date d'entrée en vigueur rétroactive.

9.55 Lorsque les circonstances exigent que le travail soit

entrepris avant la passation d'un marché officiel, les instructions à l'entrepreneur devraient être écrites et devraient comporter une déclaration expliquant le travail à exécuter avant que l'on obtienne l'approbation officielle, ainsi qu'un barème provisoire de prix, des modalités de paiement et des limites financières. Si les limites financières requises dépassent les pouvoirs de la Société en cette matière, il faudrait obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour remettre les instructions à l'entrepreneur.

9.56 Établissement des prix et modalités de paiement. Les marchés ne contiennent pas toujours de dispositions pour le contrôle approprié des coûts; lorsqu'ils en contiennent, ces dispositions ne sont pas toujours intégrées aux modalités de paiement. Les dispositions de contrôle des coûts deviennent particulièrement importantes lorsqu'on se sert de la méthode d'établissement des prix à taux fixes par période.

9.57 La Société devrait augmenter les possibilités de contrôle efficace des coûts en incorporant aux modalités de paiement des clauses relatives au contrôle des coûts.

9.58 Paiement des comptes des entrepreneurs. Un examen des méthodes et des documents utilisés au cours du traitement des paiements a révélé un manque de conformité aux règlements et aux procédés de contrôle interne. Par exemple, nous avons remarqué que les signatures n'apparaissent pas sur les demandes de chèques et que le certificat exigé par l'article 26 de la Loi sur l'administration financière n'est pas exécuté par un fonctionnaire des finances.

9.59 Il faudrait réviser le processus de paiement des comptes des entrepreneurs, afin qu'il soit conforme aux exigences législatives et réglementaires et afin d'améliorer les contrôles financiers.

Environnement

9.60 Notre examen et notre évaluation des procédés et des méthodes utilisés par le ministère de l'Environnement pour l'adjudication des marchés portaient sur 1976-1977. Nous avons examiné un échantillon de 211 marchés d'une valeur totale de $6.3 millions. Nous avons effectué une étude des administrations centrales du Service des pêches et de la mer, du Service de la gestion de l'environnement, du Service de l'environnement atmosphérique et de l'administration des programmes, ainsi que des bureaux régionaux du Nord et de l'Ouest du Service de la protection de l'environnement et le Service de la gestion de l'environnement. A chaque endroit, nous avons décelé un certain nombre de faiblesses dans le système de contrôle interne des dépenses au titre de marchés.

9.61 Les résultats de cet examen ont été présentés au Ministère. Nous avons reçu des réponses relativement à toutes les observations précises contenues dans notre Rapport. Les réponses que le Ministère nous a données indiquent que son administration centrale essaie réellement de corriger les faiblesses de contrôle interne en question. Les constatations les plus importantes sont exposées ci-dessous.

9.62 Paiements irréguliers dans le cadre de marchés. Nous avons découvert des cas où des paiements ont été versés à des entrepreneurs pour des biens qui ne figuraient pas sur les marchés, où des paiements ont été effectués sans autorisation appropriée des dépenses, pour des services rendus après l'expiration du marché et pour des dépenses réclamées non étayées. Voici un exemple de ce dernier cas: sur un marché de six ans d'une valeur totale de $517,000, des paiements trimestriels ont été versés sans que le Ministère exige du bénéficiaire qu'il justifie ses dépenses. Dans ce cas, nous avons été informés que l'adjudicataire produisait maintenant un état comptable annuel des dépenses.

9.63 En vue de corriger les lacunes susmentionnées, le Ministère devrait s'assurer qu'aucun paiement n'est versé pour un marché:

-sans qu'il soit autorisé selon les modalités du marché;

-pour toute période suivant la date d'expiration; et

-sans qu'il ne soit appuyé d'une preuve suffisante.

9.64 Demandes établies après l'exécution des travaux. Dans un certain nombre de cas, nous avons note que les travaux reliés à des marchés avaient été exécutés et facturés au Ministère avant que la demande n'ait été établie et le marché passé.

9.65 Lorsque les circonstances exigent que le travail soit entrepris avant la passation d'un marché officiel, les instructions à l'entrepreneur devraient être écrites et devraient comporter une déclaration expliquant le travail à exécuter avant que l'on obtienne l'approbation officielle, ainsi qu'un barème provisoire de prix, des modalités de paiement et des limites financières.

9.66 Non-vérification des coûts des marchés de services. Bien que certains marchés de services contiennent une clause de vérification, aucune vérification de ces marchés n'avait été effectuée pour les cas que nous avons examinés.

9.67 Il faudrait effectuer des vérifications périodiquement en vue de s'assurer que les frais facturés dans le cadre des marchés sont admissibles. A toutes les fois qu'il n'y a aucune vérification prévue, un agent responsable devrait revoir le dossier et s'assurer qu'il n'y a pas lieu d'effectuer une vérification.

9.68 Autres faiblesses de contrôle interne. Au cours de notre étude, nous avons trouvé d'autres exemples de faiblesses ayant trait aux paiements effectués en vertu de marchés:

-défaut de preuve de pré-vérification;

-absence d'annulation des pièces justificatives originales;

-dépenses imputées au mauvais exercice financier; et

-contrôle inadéquat des pouvoirs de signer.

9.69 Une note de service renfermant les exigences générales en matière de vérification préalable et concernant chacune des questions susmentionnées, a été remise par le Sous-ministre adjoint, Planification et Finances, aux Sous-ministres adjoints principaux et aux autres Sous-ministres adjoints ainsi qu'aux directeurs de l'Administration.

Défense nationale

9.70 Au cours de 1977-1978, nous avons examiné la politique, les procédés et les registres du ministère de la Défense nationale concernant le processus contractuel. Nous avons étudié un échantillon de 35 marchés d'une valeur de $5 millions de plusieurs bureaux du Quartier général, ainsi que d'autres marchés aux bases des Forces armées canadiennes de Comox et Moose Jaw.

9.71 Suite à notre examen, nous sommes d'avis que le contrôle du processus contractuel et le respect des règlements sur les marchés et autres exigences connexes du gouvernement canadien sont généralement satisfaisants, bien que, nous ayons remarqué certaines lacunes importantes dans les procédés; celles-ci sont décrites dans les paragraphes suivants. Ces dernières ont été signalées au Ministère et des mesures ont été prises en vue de les corriger.

9.72 Contrôle des engagements. Le contrôle des engagements était exercé au niveau des comptes gestionnels plutôt qu'au niveau des projets, qui est le niveau requis concernant les renseignements nécessaires pour émettre les certificats d'engagement en vertu de l'article 25 de la Loi sur l'administration financière. Plusieurs projets étaient sur-engagés au niveau des projets, mais il n'y avait aucun sur-engagement au niveau des comptes gestionnels. La politique ministérielle exige maintenant que le contrôle soit exercé au niveau des projets.

9.73 Le Ministère devrait maintenir le contrôle des engagements au niveau des projets.

9.74 Contrôle des dépenses. Certains employés des unités du Quartier général de la Défense nationale, dont les pouvoirs de signer en vertu de l'article 26 de la Loi sur l'administration financière sont limités à 50,000 par compte, tel que précisé dans une directive financière du Ministère, ont signé des demandes de chèque sans tenir compte du montant. Ces unités ont maintenant été avisées de se conformer aux exigences de la directive.

9.75 Les limites établies dans la directive financière du Ministère devraient être respectées.

9.76 Les agents ayant le pouvoir de signer en vertu de l'article 26 de la Loi sur l'administration financière accordaient un certificat attestant que tous les procédés de vérification requis par le

Règlement sur le contrôle des comptes et la demande de paiement avaient été suivis:

-sans que certains des procédés requis par le Règlement (articles 5 et 7) n'aient été intégrés aux instructions ministérielles s'appliquant à ce domaine;

-sans qu'il ne soit indiqué sur les pièces justificatives toutes les étapes du contrôle des comptes; et

-sans recourir aux cartes de spécimen de signatures destinées à la vérification des signatures, conformément à l'article 27 de la Loi sur l'administration financière, qui quelquefois, étaient absentes, périmées ou incomplètes.

9.77 La directive financière du Ministère devrait être modifiée, afin d'inclure tous les procédés de vérification requis par le Règlement sur le contrôle des comptes et la demande de paiement. De plus, toutes les cartes de spécimen de signature devraient être mises à jour.

9.78 Marchés de publicité. Le Ministère a conclu certains marchés de services de publicité en vue de recruter du personnel militaire sans lancer d'appel d'offres, tel qu'exigé par le Règlement sur les marchés de l'État.

9.79 Le Ministère devrait observer le Règlement sur les marchés de l'État.

Postes

9.80 Au cours de 1977-1978, nous avons effectué un examen et une évaluation des procédés suivis pour l'adjudication et l'administration des marchés à l'administration centrale, dans trois bureaux régionaux et deux établissements de traitement du courrier du ministère des Postes. Nous avons vérifié un échantillon de 67 marchés d'une valeur de $132 millions. Les lacunes décelées ont été portées à la connaissance du Ministère qui a pris des mesures en vue de résoudre les problèmes signalés dans le résumé suivant.

9.81 Fractionnement et renouvellement des marchés. Certains marchés conclus avaient été fractionnés en une série de marchés plus petits, n'entrant pas dans la catégorie exigeant l'approbation du Conseil du Trésor. Nous avons observé des cas où les marchés étaient expirés mais des services supplémentaires étaient rendus sans renouvellement officiel et sans que l'on ait obtenu l'approbation du Conseil du Trésor.

9.82 Tous les agents participant au processus contractuel devraient être avisés que les limites des autorisations, établies par le Conseil du Trésor, ne doivent pas être évitées par le fractionnement de ce qui devrait normalement être un seul marché en une série de petits marchés. De plus, il faudrait que l'on établisse des procédés appropriés pour le renouvellement des marchés avant leur

expiration et pour obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor, s'il y a lieu.

9.83 Contrôles financiers internes. Nous avons repéré des faiblesses dans le contrôle financier des paiements contractuels au niveau des pouvoirs de dépenser et de payer ainsi qu'au niveau du traitement des factures du ministère des Approvisionnements et Services (M.A.S.). Le guide de gestion financière du ministère des Postes ne définit pas clairement les responsabilités des gestionnaires qui doivent exécuter les procédés de vérification des comptes exigés par le Règlement sur le contrôle des comptes et la demande de paiement avant d'exercer les pouvoirs de payer et de dépenser en vertu des articles 26 et 27 de la Loi sur l'administration financière. Certains gestionnaires de centres de responsabilité n'exécutaient pas les procédés de contrôle des comptes.

9.84 Les factures couvrant les achats d'articles en magasin du M.A.S. et les honoraires pour les services des agents préposés à l'achat sont souvent traités sans l'approbation du centre de responsabilité. Les factures connexes ne sont ni comparées aux taux et aux prix publiés par le M.A.S. ni aux bordereaux de réception.

9.85 Le guide de gestion financière du ministère des Postes devrait être modifié en vue de délimiter clairement les responsabilités des agents exerçant des pouvoirs de dépenser et de payer. De plus, il faudrait comparer les factures du ministère des Approvisionnements et Services avec les taux et les prix publiés par ce Ministère et, si cela est nécessaire, les comparer aux bordereaux de réception.

Travaux publics

9.86 Notre vérification du ministère des Travaux publics a compris un examen et une évaluation des contrôles dans six bureaux régionaux et cinq bureaux de district du Ministère. Nous avons examiné 181 marchés de travaux publics, des marchés d'autres secteurs que les travaux publics et des ententes avec les experts conseils totalisant $512 millions.

9.87 Notre examen a révélé qu'il y aurait lieu de clarifier et de normaliser les politiques, de réviser les documents existants et de respecter plus rigoureusement les statuts, règlements et directives.

9.88 Délégation des pouvoirs de signer en matière de finances. Le Répertoire des autorisations du Ministère ne délimite pas clairement les quatre pouvoirs c.-à-d., ceux d'approuver, de mettre en oeuvre, de certifier et de signer, servant au traitement des documents contractuels. Il est impossible de déterminer selon la signature figurant sur un document quel pouvoir est exercé. Le Ministère a maintenant mis au point un nouveau guide concernant la délégation des pouvoirs.

9.89 Il faudrait éclaircir et modifier les définitions du Répertoire des autorisations, afin d'en supprimer tout manque

d'uniformité et d'indiquer quels pouvoirs sont nécessaires et comment ces pouvoirs seront mis en évidence.

9.90 Nomination d'experts-conseils et appel d'offres. La Politique et les lignes directrices sur les contrats du gouvernement du Canada stipulent que: "Dans la mesure du possible, toutes les entreprises compétentes doivent avoir une chance égale de concourir pour les contrats du gouvernement". Nous avons découvert que le Ministère ne faisait pas toujours d'appel d'offres ou de soumissions pour les marchés d'architecture, de génie ou d'autres services semblables, comme l'exigent la Politique et les lignes directrices.

9.91 Le Ministère devrait rédiger des politiques et des procédés définissant les cas où il n'est pas nécessaire de lancer d'appels d'offres pour le choix des architectes et des ingénieurs, comme l'exige le Règlement sur les marchés de l'État.

9.92 Vérification des comptes et paiement. Les procédés du guide de gestion financière du Ministère et les instructions contenues dans les procédés ministériels auxiliaires ne sont pas assez clairs pour vérifier si les autorisations de modifications sont approuvées comme il convient avant que les paiements ne soient effectués. Ceci comprend la vérification des signatures sur les autorisations de modifications et de l'autorisation voulue du Conseil du Trésor, si l'autorisation de modification augmente le marché d'un montant qui excède $250,000.

9.93 Les personnes de la région de la Capitale nationale, auxquelles ont été délégués des pouvoirs de dépenser, n'obtiennent pas tous les documents nécessaires au processus de vérification des comptes. Nous avons remarqué des cas où les comptes des entrepreneurs étaient certifiés et traités en vue d'un paiement sans l'autorisation requise du Conseil du Trésor, ainsi que diverses autres exceptions de contrôle financier.

9.94 Le Ministère devrait modifier son guide de gestion financière, afin d'expliquer clairement les procédés détaillés visant le traitement des paiements contractuels, comme l'exigent le Règlement sur le contrôle des comptes et la demande de paiement et la Loi sur l'administration financière. Les agents auxquels ont été délégués les pouvoirs de dépenser et de payer devraient être au courant de leurs responsabilités financières et des procédés qu'ils doivent suivre pour la vérification des comptes des entrepreneurs avant leur paiement.

9.95 Matériel des chantiers de construction. Le Marché d'honoraire de gestion utilisé par le ministère des Travaux publics n'est pas conforme à la Loi sur les biens de surplus de la Couronne, S.R., c S-20, car il permet le transfert des droits de propriété de l'équipement, des installations, de l'outillage et autres articles excédentaires des chantiers de construction à l'entrepreneur, plutôt que de les signaler au ministre des Approvisionnements et Services qui est chargé de disposer des articles de ce genre.

9.96 Le Ministère devrait modifier les dispositions du Marché

d'honoraire de gestion, afin qu'il soit conforme aux exigences de la Loi sur les biens de surplus de la Couronne et les entrepreneurs devraient être tenus de rendre compte de l'équipement, des installations, de l'outillage et autres articles pendant l'exécution du marché et jusqu'à la fin de ce dernier, alors que la garde en reviendra au Ministère qui en disposera selon la Loi sur les biens de surplus de la Couronne.

Secrétariat d'État du Canada

9.97 En 1977-1978, nous avons effectué un examen et une évaluation des procédés suivis par le Secrétariat d'Etat du Canada pour l'adjudication et l'administration des marchés. Afin de vérifier l'efficacité de ces procédés, nous avons étudié 54 marchés ayant une valeur totale de $1.7 million. Ces marchés ont été choisis parmi ceux conclus au cours d'une période de douze mois, se terminant le 30 septembre 1976 et comportaient un échantillon à l'horizontale des programmes et divisions du Ministère à Ottawa et un bureau de district. Nous avons signalé au Ministère les lacunes décelées. Le résumé suivant répertorie les faiblesses que nous avons relevées. Le Ministère restructure actuellement tout son système de contrôle des engagements et prend des mesures en vue de corriger les autres faiblesses dont il est question ci-dessous.

9.98 Contrôle des engagements. Le système de contrôle des engagements ne fournit pas aux gestionnaires des centres de responsabilité et aux gestionnaires programme des données fiables et au moment opportun sur l'ensemble des engagements en cours affectant leur budget. Les engagements contractuels étaient inscrits ou codés incorrectement ou n'étaient pas toujours inscrits dans le registre comptable des engagements. Les données de fin de mois sur les engagements et les dépenses inscrites dans le système d'ordre n'étaient pas reportées dans le système de rapports financiers avant le mois suivant.

9.99 Il faudrait que le Ministère publie des instructions visant à s'assurer que tous les engagements de marchés sont reportés dans les registres de contrôle des engagements.

9.100 Le système de contrôle des engagements de marchés devrait être structuré de manière à répondre aux besoins des gestionnaires de programme et des gestionnaires des centres de responsabilité, et à leur fournir de façon régulière des données sur les engagements.

9.101 Il faudrait que les entrées au système de contrôle des engagements de marchés et que l'acheminement de ces données au système de renseignements financiers soient examinés et revus afin de minimiser les erreurs et les omissions et d'améliorer la qualité du contrôle et l'opportunité de la présentation des rapports mensuels.

9.102 Ententes verbales. Des agents du Ministère ont conclu des ententes verbales en vertu desquelles les entrepreneurs ont commencé des travaux avant la rédaction et la signature des marches.

9.103 Lorsque les circonstances exigent que le travail soit entrepris avant la passation d'un marché officiel, les instructions à l'entrepreneur devraient être écrites et devraient comporter une déclaration expliquant le travail à exécuter avant que l'on obtienne l'approbation officielle, ainsi qu'un barème provisoire de prix, des modalités de paiement et des limites financières.

9.104 Autorisations financières. L'approbation et la certification des paiements en vertu de l'article 27 de la Loi sur l'administration financière étaient parfois données par des agents à qui les pouvoirs n'avaient pas été délégués ou sans preuves suffisantes quant à la réception des marchandises ou des services. Dans certains cas, on a effectué des paiements périodiques ou des avances ne respectant pas les modalités des marchés.

9.105 La Direction générale des finances devrait veiller à ce que les paiements périodiques ne soient effectués que lorsque les entrepreneurs ont respecté les modalités du marché et seulement lorsque les agents qui délivrent des certificats en vertu de l'article 27 de la Loi sur l'administration financière aient reçu la délégation de pouvoirs nécessaire en vertu du Règlement sur les marchés de l'Etat.

9.106 Il faudrait faire un examen des pratiques de réception de la section des Règles de conduite et du contrôle de la Division du matériel, afin de s'assurer qu'elle obtienne des points de réception du Ministère une preuve écrite suffisante de la réception des marchandises ou des services contractuels, avant d'exercer ses pouvoirs de dépenser en vertu de l'article 27 de la Loi sur l'administration financière.

9.107 Les copies du Ministère des demandes de chèque relatives aux marchés devraient porter une preuve que des agents, auxquels les pouvoirs appropriés ont été délégués, ont approuvé le paiement en vertu de l'article 26 de la Loi sur l'administration financière.

9.108 Contrôle des chèques du Receveur général. Au cours de notre vérification, nous avons découvert que des chèques du Receveur général, s'élevant à $174,394, ont été retournés aux agents de programme ou aux secteurs de responsabilité participant à la négociation des marchés, afin d'être remis aux entrepreneurs concernés. Dans la majorité des cas, aucune explication n'avait été fournie pour motiver le retour de ces chèques aux secteurs des programmes.

9.109 Les chèques du Receveur général, payables aux entrepreneurs, ne devraient pas être retournés aux gestionnaires de programme ou aux gestionnaires des centres de responsabilité demandant les chèques, sauf lorsqu'il n'existe aucune solution et seulement lorsque l'exemption des mécanismes de contrôle interne décrits dans la Directive du Conseil du Trésor peut être justifiée et que l'on peut exercer des contrôles appropriés.

Approvisionnements et Services

9.110 Le ministère des Approvisionnements et Services (M.A.S.) a été créé en 1969 à titre d'organisme de services communs pour, entre autres choses, l'acquisition de biens et de services pour les ministères et organismes du gouvernement. Dans le cadre de ses responsabilités, l'Administration des Approvisionnements, en 1976-1977, a conclu 281,920 marchés ayant une valeur globale de $2,800 millions.

9.111 En 1977-1978, nous avons effectué une vérification et une évaluation des procédés contractuels de l'Administration des Approvisionnements à chaque centre de produits d'Ottawa et dans tous les bureaux régionaux d'approvisionnements pour l'ensemble du Canada. Nous avons examiné un échantillon de 780 dossiers de marchés, d'une valeur totale de $1,100 millions.

9.112 En règle générale, les marchés conclus par l'Administration des Approvisionnements tiennent compte de l'économie. Il existe cependant des secteurs où l'on pourrait réaliser d'autres économies et où l'on pourrait améliorer le rendement administratif et le contrôle des paiements. Ces secteurs sont décrits en résumé dans les paragraphes suivants.

9.113 Appel d'offres concurrentiel. Les délais de livraison très courts spécifiés par les ministères clients et d'autres contraintes produisent fréquemment des négociations de marchés sans appel d'offres concurrentiel.

9.114 Les marchés de marchandises ou de services qui pourraient raisonnablement être adjugés sur une base concurrentielle mais qui le sont sans appel d'offres, peu importe les raisons, devraient être repérés au cours du processus d'approbation et analysés, afin que l'on puisse concentrer les efforts en vue de maximiser la concurrence dans les secteurs les plus susceptibles de donner des résultats satisfaisants.

9.115 Afin d'empêcher les interruptions possibles d'approvisionnement, le Ministère conclut parfois des contrats à la fois avec le plus bas soumissionnaire et le deuxième plus bas soumissionnaire. Dans deux cas relevés au cours de notre examen, le risque que l'on voulait éliminer par cette pratique n'était pas clairement expliqué.

9.116 Tous les écarts aux procédés normaux d'approvisionnement ne devraient être autorisés que lorsque le risque a été expliqué et qu'une analyse des solutions a démontré que les procédés suggérés sont les meilleurs dans les circonstances.

9.117 Offres permanentes. Les ministères et organismes clients peuvent recourir aux offres permanentes principales pour demander ce qu'ils veulent directement aux fournisseurs, à des prix établis, sans frais de service du M.A.S. Par contre, dans le cas des offres permanentes ministérielles, les ministères et organismes clients doivent passer par le M.A.S. Suite aux demandes faites en vertu

d'offres permanentes ministérielles, le M.A.S. facture des frais de services à ses clients et ceci semble exiger un effort administratif supplémentaire. Le Ministère nous informe qu'une étude de rationalisation est en cours.

9.118 Il faudrait rédiger une politique et des lignes directrices sur l'utilisation appropriée des offres permanentes en accordant une attention toute particulière aux offres permanentes ministérielles.

9.119 Le barème utilisé pour facturer aux ministères clients les frais des services ne reflète pas les coûts véritables du Ministère, lorsqu'il s'occupe d'achats dont le prix est peu élevé. Le barème actuel peut également encourager les clients à faire des commandes inférieures à $100 auprès de l'Administration des Approvisionnements, augmentant ainsi les frais d'administration. Le ministère des Approvisionnements et Services est chargé de fournir au gouvernement des services au coût total le plus bas possible.

9.120 Il faudrait faire un examen du procédé d'établissement des coûts et de facturation de l'Administration des Approvisionnements, afin d'établir un barème permettant que les services d'achats reflètent les coûts réels.

9.121 Établissement des prix et modalités de paiement. Les marchés ne contiennent pas toujours de dispositions appropriées pour le contrôle des coûts; lorsqu'ils en contiennent, ces dispositions ne sont pas toujours intégrées aux modalités de paiement. Les dispositions de contrôle des coûts deviennent particulièrement importantes lorsqu'on se sert de méthodes d'établissement des prix à taux fixes par période ou à prix coûtants majorés.

9.122 Le Ministre devrait augmenter les possibilités de contrôle efficace des coûts en incorporant aux modalités de paiement des clauses relatives au contrôle des coûts.

9.123 Certification que les fonds sont disponibles. Le libellé des demandes utilisées par les ministères clients pour demander des marchandises ou des services au M.A.S. n'est pas suffisamment explicite pour constituer une preuve sans équivoque que toutes les certifications nécessaires en vertu de l'article 25(1) de la Loi sur l'administration financière et des Lois portant affectation de crédits ont été données. Le Ministère est en voie d'introduire une demande modifiée sur une base d'essai.

9.124 Le libellé de la déclaration signée devrait clairement spécifier que l'on a obtenu toutes les certifications exigées par la loi avant d'entreprendre des démarches pour la passation d'un marché.

9.125 Le guide du client du Ministère permet la passation de marchés dépassant les fonds prévus sur la demande, dans des limites prescrites. Cette pratique est contraire aux exigences de l'article 25 de la Loi sur l'administration financière.

9.126 Il faudrait informer tous les ministères et organismes de

l'importance d'indiquer, sur une demande, si les coûts estimatifs prévus sur cette demande ne doivent pas être dépassés.

9.127 Les demandes de moins de $2 millions ne fournissent pas le détail du financement, par exercice financier, dans le cas de marchandises ou de services dont le paiement s'échelonnera sur plus d'un exercice.

9.128 Lorsque les acquisitions doivent être financées à partir de crédits qui seront fournis pendant deux exercices financiers ou plus, il faudrait modifier la demande pour que le ministère ou l'organisme client spécifie les dépenses prévues par exercice financier.

9.129 Pouvoirs d'approuver et de signer. En l'absence des titulaires des postes auxquels les pouvoirs de signer ou d'approuver des marchés ont été délégués, des subalternes ont parfois approuvé et signé des marchés, sur une base de suppléance, sans y être autorisés. Le Guide de la politique des approvisionnements du Ministère ne définit pas ce qui constitue une désignation "appropriée" des personnes autorisées à s'acquitter des fonctions d'un poste en l'absence du titulaire. Le Guide ne fournit pas d'instructions quant au classement et à la conservation des copies des désignations aux fins de vérification.

9.130 Le Guide devrait définir ce qui constitue une désignation "appropriée" et prévoir le classement et la conservation des désignations des personnes autorisées.

9.131 Le Guide de la politique des approvisionnements du Ministère stipule que l'exercice des pouvoirs d'approbation doit être appuyé d'une demande expliquant et justifiant la mesure contractuelle proposée. Contrairement à la politique ministérielle, on ne remplit pas toujours une demande de ce genre pour les marchés ou les modifications présentés aux fins d'approbation à un palier inférieur à celui du chef de division.

9.132 Il faudrait que l'exercice des pouvoirs d'approbation, à tous les niveaux d'approbation, soit mis en évidence, conformément à la politique ministérielle.

9.133 Selon le niveau exigé pour l'exercice des pouvoirs d'approbation et le centre de produits d'origine, les personnes autorisées en matière d'approbation peuvent recevoir une copie dactylographiée du marché proposé, un projet du marché proposé ou simplement une présentation en vue d'un marché. Si l'on incluait une copie maîtresse dactylographiée du marché proposé, cela réduirait la quantité de détails nécessaires dans la présentation de marché, assujettirait le marché principal à des contrôles de qualité et fournirait des renseignements plus détaillés aux personnes qui doivent approuver le marché.

9.134 Il faudrait présenter une copie maîtresse dactylographiée des marchés proposés aux personnes qui doivent les approuver.

9.135 Autres faiblesses de contrôles. Un examen des procédés et des documents utilisés pour le traitement des paiements des marchés a révélé des faiblesses au niveau du respect des règlements et du contrôle interne:

-les commis qui signaient en vertu de l'article 27 de la Loi sur l'administration financière n'étaient pas autorisés, en vertu de leur poste, ou étaient supervisés par une personne signant en vertu de l'article 26;

-les factures n'étaient pas ordinairement accompagnées des documents à l'appui;

-les gestionnaires des centres de responsabilité étaient chargés des fonctions de réception, de vérification des comptes et de préparation des demandes de chèques, ce qui est contraire à l'article 4 du Règlement sur le contrôle des comptes et la demande de paiement.

9.136 Il faudrait réviser le processus de paiement de l'Administration des Approvisionnements, afin qu'il soit conforme aux exigences législatives et réglementaires et afin d'améliorer les contrôles financiers.

10

SYSTÈMES FINANCIERS AUTOMATISÉS

Introduction

10.1 En août 1976, le Bureau de la vérification a lancé une étude dans l'ensemble du gouvernement portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (É.S.I.I.), afin d'examiner et d'évaluer en profondeur les contrôles des systèmes d'informatique utilisés par le gouvernement fédéral. Les résultats de cette étude ont paru dans les parties 3, 4, 5 et 6 du Rapport de 1977.

10.2 Ce chapitre traite des recommandations de l'étude É.S.I.I. dont la mise en oeuvre n'est pas entièrement terminée. Chaque recommandation est indiquée en italique, avec mention du numéro de paragraphe du Rapport de 1977 et est suivie d'une description des progrès de sa mise en oeuvre.

10.3 En général, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Contrôleur général et les ministères visés ont bien accueilli les recommandations. La mise en oeuvre progresse lentement en raison de la nature complexe et fastidieuse de ce processus.

Rapport du Comité permanent des comptes publics

10.4 Le Comité permanent des comptes publics a tenu six réunions, afin de discuter des conclusions de l'étude É.S.I.I. et a présenté un compte rendu de ces réunions dans son Troisième Rapport à la Chambre des communes. (Le texte complet du Troisième Rapport figure à l'annexe E du présent Rapport). Le Comité a conclu qu'il fallait:

a) rendre plus efficace la gestion de l'informatique et confier aux ministères les méthodes de contrôle;

b) demander au Secrétariat du Conseil du Trésor de fournir des directives, des normes et de renforcer les méthodes de surveillance, afin de réaliser une certaine uniformité au sein du gouvernement;

c) améliorer la sécurité, afin de protéger le matériel, les programmes et la classification des renseignements au sein du gouvernement et du secteur privé, lié par contrat avec le gouvernement; et

d) favoriser une participation accrue du personnel des services financiers à l'élaboration, au fonctionnement et à la vérification des systèmes financiers.

10.5 Le Comité signale également que le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères appuient nos recommandations et qu'ils ont pris des mesures, afin de les mettre en application. Nous avons examiné le processus de mise en oeuvre durant notre vérification de 1977-1978 et signalons, dans les paragraphes qui suivent, les recommandations dont la mise en application n'était pas terminée le 30 juin 1978.

Contrôle de gestion sur les ressources de l'informatique

10.6 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait contrôler et évaluer efficacement tous les importants projets de mise au point de l'informatique. (Rapport de 1977 - paragraphe 4.15)

10.7 Le Guide d'administration de l'informatique du Conseil du Trésor, révisé dans le cadre de l'étude É.S.I.I., prévoit que le Secrétariat du Conseil du Trésor choisira périodiquement des projets importants, afin de les contrôler. Le Secrétariat a également établi une marche à suivre quant au choix et à la surveillance de systèmes en particulier. Toutefois, nous estimons que la Division des systèmes d'information du Secrétariat ne possède toujours pas les ressources nécessaires à un travail de surveillance efficace.

10.8 Les révisions que l'on se propose d'apporter au Guide d'administration financière du Conseil du Trésor prévoient que le Bureau du Contrôleur général participera à la surveillance des projets de mise au point de l'informatique, ainsi que des systèmes permanents d'informatique à caractère financier, conformément aux directives et lignes directrices du Conseil du Trésor.

Sécurité de l'informatique

10.9 Il faudrait concevoir, publier et implanter les normes de sécurité et les méthodes y relatives, afin de:

-permettre la classification des données, y compris les renseignements sur les particuliers, d'une façon appropriée; et

-déterminer le niveau de sécurité requis pour chaque catégorie de données. (Rapport de 1977 - paragraphe 4.17)

10.10 Au cours de l'année dernière, le Comité consultatif de la sécurité, par l'intermédiaire de groupes connexes (le Comité interministériel sur la sécurité informatique, le Secrétariat chargé de la révision des politiques en matière de sécurité et l'Équipe d'inspection et d'évaluation de la sécurité de la Gendarmerie Royale du Canada), a établi des documents de travail, ainsi que des propositions de directives à l'intention du Cabinet portant sur l'attribution d'une cote de sécurité pour l'information "délicate". Le Solliciteur général étudie actuellement la politique proposée et les directives connexes et on prévoit que le Cabinet établira, sous peu, une directive en matière de classification des données dans ce secteur.

10.11 En outre, la G.R.C. rédige actuellement des normes de sécurité correspondant aux nouvelles directives prévues du Cabinet. L'ébauche des normes n'a pas encore été disponible pour examen. On prévoit actuellement intégrer ces normes au Guide d'administration de l'informatique du Conseil du Trésor ou bien les faire figurer en annexe à ce document.

10.12 Il faudrait s'occuper immédiatement de mettre en oeuvre des mesures de contrôle compensatoire, pour faire en sorte que le niveau de sécurité de l'information traitée par des bureaux de service d'informatique du secteur privé ne soit pas compromis, ou de retirer toute l'information classifiée des bureaux de service informatique du secteur privé qui n'ont pas reçu une cote de sécurité d'un niveau approprié. (Rapport de 1977 - paragraphe 4.20)

10.13 Le ministère des Approvisionnements et Services a publié en juillet 1978 des "Directives provisoires de sécurité pour l'achat de services informatiques au secteur privé". Nous étudierons ces directives au cours de nos travaux.

Contrôles de l'information financière traitée par ordinateur

10.14 Les ministères devraient, en ce qui concerne les contrôles, préciser les rôles et les responsabilités que doivent respectivement assumer le personnel financier des ministères et le personnel préposé au traitement des données. Ils devraient également s'assurer que le personnel financier prend une part active à la délimitation, à la mise au point et à la mise à l'essai des systèmes informatiques et des contrôles qui s'y rapportent. (Rapport de 1977 - paragraphe 5.8)

10.15 Le Bureau du Contrôleur général révise présentement deux chapitres du Guide d'administration financière du Conseil du Trésor qui portent sur cette recommandation.

10.16 Il faudrait, à l'aide de programmes de formation adéquats, préparer le personnel des finances et celui de l'informatique à assumer leurs rôles et responsabilités respectives, concernant le contrôle de l'élaboration et du fonctionnement des systèmes informatiques. (Rapport de 1977 - paragraphe 5.9)

10.17 On ne peut accomplir de progrès important dans ce domaine tant que les rôles et les responsabilités n'auront pas été suffisamment détailles. Un ministère s'occupe actuellement de cette tâche dans le cadre d'un projet pilote auquel participe le Bureau du Contrôleur général. Ce Bureau est également en train d'évaluer divers cours de formation qui pourraient servir à cette fin.

10.18 Il faudrait réviser le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor afin d'y inclure les normes et les méthodes de contrôle précises concernant toute l'information financière traitée par les systèmes informatiques et les dispositions en vue du contrôle efficace de la façon dont les ministères se conforment à ces normes et méthodes. (Rapport de 1977 - paragraphe 5.10)

10.19 Les révisions que l'on se propose d'apporter au Guide d'administration financière du Conseil du Trésor comportent les normes et les méthodes de contrôle précises qui ont été recommandées. On vérifiera si les ministères se conforment aux dispositions du Guide dans ce domaine après la publication des révisions proposées.

Capacité de vérification interne

10.20 Il faudrait mettre en vigueur un plan d'activité souple afin d'augmenter réellement la capacité actuelle de vérification informatique interne au sein du gouvernement. Un tel projet devrait comprendre une évaluation des ressources nécessaires pour la vérification informatique, de même que des projets de recrutement et de formation permettant d'accroître et de perfectionner ces ressources. (Rapport de 1977 - paragraphe 5.12)

10.21 Le Contrôleur général procède actuellement à l'évaluation de la vérification interne du gouvernement, y compris la vérification informatique, dans le but de dresser des plans d'action ministériels, qui comprendront au besoin les plans soumis.

10.22 Dans les programmes de ses activités d'évaluation de l'administration financière, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait exercer un contrôle pour faire en sorte que des vérifications internes efficaces des systèmes financiers automatisés soient effectuées régulièrement. (Rapport de 1977 - paragraphe 5.13)

10.23 La Division de l'évaluation des politiques financières du Bureau du Contrôleur général a, comme il était recommandé, établi une capacité de contrôle et elle a entrepris un certain nombre d'évaluations.

10.24 Nous remarquons que le chapitre II du Guide d'administration de l'informatique du Conseil du Trésor, révisé l'an dernier, comporte une directive destinée aux ministères, leur demandant d'établir la capacité nécessaire de vérification informatique interne.

10.25 Il faudrait concevoir, diffuser et implanter des normes et des méthodes y reliées en vue de la vérification interne dans le milieu informatique. Il faudrait les incorporer aux normes existantes ou prévues pour les finances, la gestion et la sécurité; elles devraient aussi comprendre les dispositions pour ce qui suit:

-l'incorporation de l'étude des aspects automatisés des systèmes et contrôles avec le travail régulier de vérification;

-les niveaux minimums de documentation en vérification pour ce qui est des parties informatiques du système;

-l'utilisation et le contrôle des méthodes de vérification automatisée,

-l'évaluation de la sécurité informatique; et

-l'emploi de vérificateurs qui sont au courant des systèmes informatiques et des méthodes de vérification s'y rapportant. (Rapport de 1977 - paragraphe 5.14)

10.26 Nous avons appris que le Bureau du Contrôleur général publie des "Normes de vérification financière interne à l'intention du gouvernement du Canada," qui renferment des normes et des méthodes

connexes pour la vérification informatique. Nous croyons également savoir que le Comité consultatif interministériel] sur la vérification financière interne travaille à la rédaction d'un manuel de vérification interne. Le chapitre 12 de ce Rapport traite de façon plus approfondie des activités de vérification ministérielles au sein du gouvernement fédéral.

Contrôles financiers de neuf importants systemes automatisés

10.27 Dans le cadre de l'étude É.S.I.I., les contrôles sur le traitement de l'information financière de neuf importants systèmes automatisés dans sept ministères ont fait l'objet d'un examen et d'une évaluation approfondis. Nous surveillons la mise en oeuvre des recommandations découlant de cette étude dans le cadre de notre travail normal de vérification dans les ministères intéressés. Dans le reste de ce chapitre, nous faisons état de l'application des recommandations dont la mise en oeuvre n'était pas terminée au 30 juin 1978.

Secrétariat d'État - Régime canadien de prêts aux étudiants

10.28 Il faudrait redéfinir les responsabilités du surveillant de la sous-section des Comptes et du chef de la section des Comptes et de l'Administration de manière à obtenir une répartition efficace des tâches. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.7)

10.29 Il faudrait que le personnel de surveillance examine les mesures prises pour corriger les exceptions signalées dans le sous-système des prêts et prenne les mesures nécessaires pour vérifier si l'on s'est occupé de toutes les exceptions comme il convient. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.7)

10.30 On a remanié tous les énoncés de fonctions des postes afin de tenir compte du changement de l'organisation rendu nécessaire par le récent transfert du Régime canadien de prêts aux étudiants du ministère des Finances au Secrétariat d'État du Canada. Les nouveaux énoncés de fonctions des postes en question tiennent compte de la répartition des tâches et de la responsabilité en ce qui concerne l'examen des mesures prises pour corriger les exceptions.

10.31 Il faudrait élaborer et mettre à jour de façon continue une consignation appropriée, portant également sur les programmes d'informatique et tous les procédés reliés au personnel de soutien. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.8)

10.32 Le Ministère effectue actuellement une étude de la documentation disponible. Cette étude doit se terminer en septembre 1978.

Ministère des finances - Paiements provinciaux de péréquation

10.33 Il faudrait établir et faire respecter des procédés de modification des programmes machine, insistant particulièrement sur des essais convenables et une preuve d'approbation des résultats des

essais avant la mise en application des modifications. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.12)

10.34 Aucune marche a suivre n'a été établie pour la modification des programmes machine. Depuis la fin de l'étude É.S.I.I., aucune modification n'a été apportée aux programmes et aucune n'est prévue avant l'expiration de la Loi de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, 1972, c. 8, en décembre 1978.

10.35 Il faudrait mettre au point et garder à jour, de façon continue, une consignation du système, y compris des documents portant sur les programmes machine et un guide de procédés pour l'opérateur du termina! et les utilisateurs du système. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.13)

10.36 Depuis l'étude É.S.I.I., une nouvelle loi (Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, 1976-77, c. 10) est entrée en vigueur; l'ancienne loi (Loi de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces) demeurera en vigueur jusqu'au 31 décembre 1979. Notre étude a révélé que la documentation du système informatique à l'appui de l'ancienne Loi, n'a pas été mise au point en raison de l'expiration imminente de la Loi. La documentation du nouveau système demeure incomplète.

10.37 Le Ministère devrait se prévaloir de la protection par mot de passe offerte par le bureau des services d'informatique afin de diminuer les possibilités d'accès non autorisé. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.14)

10.38 En raison de sa fin prochaine, le système à l'appui de l'ancienne Loi n'a pas été protégé par un mot de passe au bureau des services informatiques. On nous a informe que le nouveau système est protégé par un mot de passe.

Ministère de la Défense nationale - Système central de calcul de la solde

10.39 Le Ministre devrait mettre au point un plan d'auxiliaires de secours pour les Centres de données de Borden et d'Ottawa, accorder un ordre aux applications informatiques selon le "besoin de traitement" ainsi que prendre des dispositions pour l'utilisation d'installations d'informatique à l'extérieur du ministère de la Défense nationale aux fins de dépannage. Par la suite, le personnel responsable de chaque application devrait prévoir la façon d'utiliser les dispositions de dépannage et ces plans devraient faire l'objet d'essais. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.17)

10.40 Le ministère de la Défense nationale a mis au point un plan d'urgence de "besoin de traitement" pour toutes les applications des Centres de données de Borden et d'Ottawa. Bien que le Ministère travaille à la mise sur pied d'un plan d'auxiliaires de secours pour ces deux centres de données, il n'existe toujours pas de plans

d'ensemble d'auxiliaires informatiques.

10.41 L'étude É.S.I.I. avait pour objet de déterminer les faiblesses que comportent les contrôles internes et ne comprenait pas les sondages nécessaires pour déceler les cas précis d'erreurs ou d'irrégularités. Par conséquent, nous procédons actuellement à une vérification du Système central de calcul de la solde dont la portée est beaucoup plus grande que celle effectuée dans le cadre de l'étude É.S.I.I.

Ministère du Revenu national - Impôt - Chaîne systématique de traitement des T-1

10.42 Il faudrait établir et mettre en application des normes officielles d'essai et d'acceptation des systèmes. Ces normes devraient comprendre des exigences en vue de la préparation et de l'approbation des plans d'essai, de l'approbation officielle des résultats des essais et de la comparaison de renseignements comptables déterminés à l'avance avec les résultats des essais. Il faudrait définir de façon particulière le rôle que doivent jouer les utilisateurs de l'information de comptabilité financière et les responsabilités qu'ils doivent assumer dans l'essai des systèmes. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.22)

10.43 Le Ministère ébauche actuellement de nouvelles lignes directrices d'essai, que nous examinerons lorsqu'elles seront terminées.

10.44 La direction générale des Finances devrait insister pour que tous les sommaires de report produits par ordinateur aient une piste de vérification facilement accessible. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.22)

10.45 Le Ministère a accepté de mettre cette recommandation en pratique et il cherche actuellement à établir de telles pistes.

10.46 Il faudrait établir des contrâles de lots, du point d'origine jusqu'après le traitement, sur les pièces justificatives de journal servant aux virements de fonds du compte d'un payeur d'impôt à celui d'un autre et il faudrait effectuer une vérification des approbations autorisées lorsque ces pièces justificatives de journal sont introduites dans le système informatique. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.23)

10.47 Le Ministère donne actuellement suite à cette recommandation. Nous procéderons à sa vérification lorsqu'elle sera mise en oeuvre.

10.48 Toutefois qu'il se produit une imputation ou un crédit à un compte, il faudrait qu'une note de crédit ou de débit établie par ordinateur soit automatiquement envoyée au contribuable aux fins de vérification. Bien entendu, il peut être nécessaire, pour des raisons d'ordre pratique, d'exclure certaines opérations annexes de ce procédé; cependant, les exceptions de ce genre devraient être réduites

au minimum. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.23)

10.49 Jusqu'à présent, notre recommandation n'a pas été suivie; toutefois, nous croyons savoir que le Ministère prévoit publier une politique à ce sujet.

10.50 Lors de la planification, il faudrait établir une distinction très nette entre l'élaboration des systèmes et l'entretien des systèmes. Les coûts imputables à chacune de ces activités devraient être comptabilisés séparément et devraient être planifiés, contrôlés et évalués par le Groupe des systèmes et les utilisateurs. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.24)

10.51 Le Ministère enregistre ses coûts d'informatique par projet, plutôt que de comptabiliser séparément les coûts d'élaboration des systemes et d'entretien des systèmes, comme le propose notre recommandation. Le Ministère signale qu'il est extrêmement difficile de différencier ces coûts et que les répartitions actuelles des coûts satisfont les exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor. Néanmoins, nous estimons que le fait d'adopter notre recommandation rendrait plus utile l'information fournie à la direction dans ce domaine.

10.52 Il faudrait établir et appliquer des normes officielles concernant l'exécution, la consignation et l'approbation des études de rentabilité, des essais des systèmes et de la gestion des projets. Il faudrait accorder une attention particulière à définir clairement les rôles et responsabilités des utilisateurs dans ce processus. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.25)

10.53 Le ministère a fixé les normes et il travaille actuellement à l'établissement de méthodes pour faire appliquer ces normes.

10.54 Il faudrait améliorer la consignation des systèmes afin que le Groupe des systèmes et l'utilisateur (la direction) puissent facilement se faire une bonne idée des répercussions d'une opération sur tous les systèmes et sous-systèmes. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.26)

10.55 Le Ministère prend des dispositions afin d'améliorer la consignation des nouveaux systèmes et programmes.

10.56 Afin d'être en mesure d'assurer des services permanents d'informatique, il faudrait élaborer des plans et des procédés de rechange détaillés et officiels, les mettre à l'essai régulièrement afin de voir si l'on peut se servir du matériel, des programmes machine critiques, des fichiers de données et des documents des systèmes advenant le cas où les installations du Centre des données d'Ottawa ne sont pas utilisables. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.27)

10.57 Ces plans, et procédés devraient comprendre l'entreposage dans un endroit éloigné du Centre et la mise à jour régulière des données, programmes et systèmes critiques. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.27)

10.58 Le Ministère met en oeuvre notre recommandation, mais le travail n'est pas terminé.

Ministère des Postes - Systèmes de reçus de caisse et de mandats-poste

10.59 Il faudrait ajouter à la confiance actuelle dans les programmes machine, l'établissement de la balance par ordinateur et de façon manuelle, pour les articles conciliés tout comme pour les articles non conciliés. Cette méthode garantirait l'intégrité des sommes totales traitées et permettrait ainsi la détection d'écarts que n'ont pu déceler les programmes machine de conciliation. En outre, il faudrait faciliter la remontée aux transactions dans les systèmes afin que l'on puisse faire le sondage périodique des transactions traitées. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.31)

10.60 Le Ministère a mis en oeuvre des procédés afin d'établir la balance de façon manuelle, mesure qui arrivera à fournir le degré de contrôle souhaité dans notre recommandation. Ces contrôles manuels serviront jusqu'au moment où les modifications nécessaires aux programmes machine, seront apportées. Le Ministère signale qu'il apportera ces modifications lorsqu'il disposera des ressources nécessaires.

10.61 Les révisions aux programmes machine critiques devraient faire l'objet d'une étude et d'une approbation indépendantes quant à l'exactitude et à la validité avant leur mise en application. En outre, on ne devrait jamais se servir de données réelles aux fins d'essai. Au contraire, il faudrait créer des fichiers d'essai spéciaux ayant des résultats et des totaux de contrôle déterminés à l'avance pour faire l'essai de toutes ces révisions. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.32)

10.62 Bien que certaines améliorations aient été apportées au contrôle des procédés de modification des programmes machine celles-ci ne satisfont pas pleinement notre recommandation. Le Ministère continue d'apporter des améliorations dans ce domaine.

10.63 Bien qu'il y ait eu certains progrès quant à la réduction des délais, il faudrait une restructuration considérable du système de reçus de caisse pour que les procédés de vérification et de conciliation aient lieu en temps voulu. On nous a laissé entendre que le ministère des Postes prévoyait récrire certains modules des systèmes afin d'y incorporer des améliorations. Il faudrait examiner de près le besoin de contrâles améliorés dans ce secteur afin de déterminer la nature des révisions et les délais dans lesquels elles peuvent être mises en application. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.33)

10.64 Comme il est mentionne au paragraphe 10.60, le Ministère a implanté des procédés afin d'établir la balance de façon manuelle; toutefois, l'analyse informatique des écarts n'a pas été mise en application. La mise en pratique de cette recommandation dépend également de la disponibilité des ressources.

10.65 Il faudrait élaborer et mettre en application des procédés visant a concilier les rapports de sortie entre eux et avec le grand livre général afin de permettre de vérifier l'exactitude des rapports et l'utilisation des registres d'ordinateur pour corroborer les totaux comptables (comme la créance des mandats-poste). Cette recommandation nécessitera une révision importante des systèmes; il faudrait étudier avec attention sa rentabilité dans le cadre des plans de révision existants. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.35)

10.66 Il y aurait lieu de faire enquête sur les écarts présentement connus entre les rapports d'ordinateur et les totaux du grand livre général et de les corriger; il faudrait étudier la possibilité d'établir des contrôles comptables particuliers sur les mandats-poste non encaissés et périmés qui ont été supprimés du système d'informatique. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.35)

10.67 Les écarts entre les rapports d'ordinateur et les totaux du grand livre général ont été réduits considérablement, soit à moins de $10,000. La Division des recettes de caisse croit qu'elle identifiera ces écarts lorsque les conciliations manuelles des comptes de caisse seront terminées. En outre, on effectue des études de faisabilité, afin de déterminer les ressources nécessaires pour mettre pleinement en oeuvre cette recommandation.

Ministère des Approvisionnements et Services - Systèmes central et régional de paie

10.68 Il faudrait prendre des mesures immédiates pour s'assurer que les ministères utilisateurs connaissent leurs responsabilités quant au contrôle des documents d'entrée présentés au ministère des Approvisionnements et Services et que les ministères appliquent des procédés de contrôle de lots plus efficaces. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.40)

10.69 Bien que certaines mesures aient été prises afin d'assurer que les ministères utilisateurs connaissent leurs responsabilités quant au contrôle des documents d'entrée, les contrôles des entrées demeurent peu efficaces. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est au courant de la situation et il prend de nouvelles mesures afin d'améliorer les contrôles recommandés.

10.70 Le ministère des Approvisionnements et Services devrait continuer d'accorder la priorité à l'application de procédés améliorés de contrôle de lots, au sein du Système régional de paie. En outre, il devrait prendre des mesures pratiques en vue de renforcer les contrôles du Système central de paie. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.40)

10.71 Les procédés de contrôle de lots nécessitent toujours des améliorations. Étant donné que le Système central de paie est abandonné par étape, nous ne l'avons pas examiné pour vérifier si les contrôles s'étaient améliorés. Cependant, nous avons appris qu'on avait établi un système de surveillance dans le Système central de

paie pour aviser les ministères des cas où ils ne respectent pas les méthodes de compte rendu établies.

10.72 Il faudrait que les articles de la Loi sur l'administration financière et de ses règlements concernant l'administration de la paie soient interprétés clairement. Il faudrait que chaque ministère mette cette interprétation en vigueur. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.41)

10.73 Le Secrétariat du Conseil du Trésor semble avoir clairement interprété les règlements de la Loi sur l'administration financière concernant les procédés d'autorisation de la paie (Circulaire du Conseil du Trésor 1977-37). Toutefois, l'application de ces nouveaux règlements est peu efficace et les preuves d'autorisation sont souvent insuffisantes. Nous croyons que le Secrétariat du Conseil du Trésor prend des dispositions afin de raffermir l'application des nouveaux règlements.

10.74 Les ministères devraient fournir au ministère des Approvisionnements et Services des cartes de spécimen de signature qui sont complètes et exactes et aviser le ministère des Approvisionnements et Services, dès que les pouvoirs de signer sont modifiés. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.42)

10.75 Le Conseil du Trésor a publié une circulaire portant sur cette recommandation (Circulaire du Conseil du Trésor 1977-41); toutefois, les ministères semblent lents à mettre à jour leurs cartes de spécimen de signature.

10.76 Il faudrait accorder la priorité à l'application de procédés permettant des contrôles efficaces du traitement informatique des transactions à la fois pour le Système central de paie et le Système régional de paie. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.43)

10.77 Il faut continuer d'apporter des améliorations aux procédés dans ce domaine.

10.78 Il faudrait mettre en vigueur des procédés pour vérifier si les fonctionnaires des finances et les gestionnaires des centres de responsabilité s'acquittent de leurs fonctions en ce qui a trait à l'examen, à la conciliation et à la distribution des chèques de traitement et des rapports pertinents. (Rapport de 1977 - paragraphe 6.44)

10.79 Bien que les procédés visant à faciliter la mise en oeuvre de cette recommandation aient été établis, il semble exister beaucoup de confusion dans les ministères auxquels nous avons rendu visite. On nous a appris que le Secrétariat du Conseil du Trésor évalue actuellement les procédés ministériels à cet égard.

10.80 Au cours de la dernière année, nous avons tenté d'évaluer les répercussions des faiblesses de contrôle signalées dans le cadre de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers effectuée par notre Bureau et de l'étude É.S.I.I. sur les dépenses de paie rapportées dans les Comptes publics. Nous n'avons pu terminer l'évaluation pour les

raisons citées au chapitre 21 de ce Rapport.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Système de prestations et de trop-payés

10.81 Le chapitre 14 de ce Rapport fait état du suivi de nos recommandations de l'étude É.S.I.I. En général, des études et des projets pilotes ont été élaborés afin de donner suite à nos recommandations.

VÉRIFICATION INTÉGRÉE

Table des matières

Chapitre	Paragraphe	Page
11.VÉRIFICATION INTÉGRÉE DESTINÉE AU PARLEMENT - NOUVELLE MÉTHODE CYCLIQUE		
Données de base		
Évolution du Bureau de la vérification	11.2	235
Le Comité indépendant de révision	11.3	235
La Loi sur le vérificateur général	11.4	235
Vérification constructive	11.5	236
Vérification fondée sur les systèmes	11.9	237
Études spéciales	11.10	237
Objectifs courants	11.14	238
La vérification intégrée		
Le concept C.A.D.R.E.	11.16	238
Contrôles financiers	11.17	239
Attestations et autorisation	11.18	239
Direction des opérations	11.19	239
Rapports au Parlement	11.20	239
Electronique et contrôles	11.22	240
Méthode intégrée	11.23	240
Rapports cycliques	11.25	240
Coordination avec d'autres vérificateurs		
Vérificateurs internes	11.28	241
Autres vérificateurs	11.30	242
Sociétés de la Couronne	11.31	242
Conclusions		
Recherche en vérification intégrée	11.32	242
Pratique	11.33	243
12.VÉRIFICATION INTERNE INTÉGRÉE AU SEIN DU GOUVERNEMENT - MÉTHODE RECOMMANDÉE		
Introduction	12.1	245
Évolution de la vérification au sein du gouvernement		
Situation avant l'enquête Glassco	12.5	246
Recommandations de la Commission Glassco et leur mise en oeuvre	12.7	246
Mesures depuis 1969	12.10	247
Étude de la gestion et du contrôle		

financiers 12.12 248

Objectif de l'examen actuel 12.14 248

Nécessité d'intégrer les vérifications ministérielles 12.16 249
Vérifications financières 12.17 249
Vérifications des opérations 12.19 249
Évaluation de programme 12.20 250
Utilisation du Bureau des services de vérification 12.21 250
L'efficacité des vérifications 12.24 250
Autres activités d'évaluation 12.25 251

Pratiques de vérification actuelles et souhaitables 12.26 251
Étendue des responsabilités 12.29 252
Planification de la vérification 12.33 253
Statut hiérarchique et mandat 12.39 254
Ressources professionnelles 12.43 255
Rendement du travail de vérification 12.46 256
Présentation de rapport sur les constatations de la vérification 12.50 256
Utilité de comités de vérification 12.55 258

Soutien et orientation de la direction 12.59 259
Au niveau des ministères 12.60 259
Par le Conseil du Trésor 12.63 260

11

VÉRIFICATION INTÉGRÉE DESTINÉE AU PARLEMENT - NOUVELLE MÉTHODE CYCLIQUE

11.1 Dans ce chapitre, le premier de deux traitant de la vérification intégrée, nous décrivons une nouvelle méthode de vérification du Bureau de la vérification. L'objectif est de fournir au Parlement des évaluations intégrées et constructives des ministères, organismes et sociétés de la Couronne de façon cyclique et de coordonner les activités de vérification du Bureau et celles des vérificateurs internes et autres vérificateurs de ces entités. Cette méthode découle largement des développements qui se sont produits au Bureau au cours des cinq dernières années.

Données de base

11.2 Évolution du Bureau de la vérification. Sur le plan officiel, la législation qui traite du Bureau de la vérification a très peu évolué depuis 100 ans, lorsque l'on a créé le poste de Vérificateur général, jusqu'à l'introduction d'une nouvelle loi en 1977. Toutefois, comme la plupart des institutions gouvernementales, le rôle du Vérificateur général est défini non seulement par la lettre de la loi mais également par la tradition et les conventions. Dans ce domaine, il y a eu une certaine évolution, surtout pour ce qui est des

questions présentées à la Chambre des communes. Au début des années 50, le Vérificateur général, M. Watson Sellar, demandait à ses employés d'être vigilants à l'égard des "paiements sans contrepartie" et, en 1958, il a commencé à présenter ce genre de paiements sous le nom de "paiements improductifs" dans son Rapport annuel. Son successeur, M. Maxwell Henderson, a poursuivi la tradition.

11.3 Le Comité indépendant de révision. Lorsque j'ai été nommé Vérificateur général en 1973, je croyais qu'une réévaluation fondamentale des fonctions du Bureau et une définition de son orientation future s'imposaient et l'on a accordé en octobre 1973 ce mandat au Comité indépendant de révision sur les fonctions du Vérificateur général du Canada. Son rapport, qui fait époque, a été déposé à la Chambre des communes en avril 1975. Après avoir étudié les recommandations du Comité, le gouvernement a incorporé la plupart d'entre elles dans le nouveau mandat du Bureau, la Loi sur le vérificateur général proclamée le 1 août 1977.

11.4 La Loi sur le vérificateur général. La nouvelle Loi définit les responsabilités et les relations professionnelles du Vérificateur général. Elle prévoit la formulation d'opinions sur les états financiers et un rapport annuel dans les cas où le compte-rendu et le contrôle des ressources publiques sont insuffisants et où des fonds n'ont pas été dépensés aux fins établies. De plus, la Loi indique clairement qu'il faut relever les cas où les fonds ont été dépensés sans égard à l'économie et au rendement et les cas où les procédés établis pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité sont insatisfaisants - les questions de valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, si importantes dans l'administration gouvernementale des ressources publiques.

11.5 Vérification constructive. L'examen parlementaire du contrôle des dépenses et du rendement s'est traditionnellement porté sur des exemples isolés découverts au cours de vérifications sur place se fondant principalement sur la vérification de transactions. L'analyse de ces découvertes se fait souvent longtemps après coup, prend habituellement beaucoup de temps, est contreversée et ne facilite pas nécessairement une meilleure compréhension des forces et faiblesses de la gestion et du contrôle des fonds publics ou n'aide pas à trouver des remèdes possibles pour les problèmes sous-jacents. De plus, la vérification de transactions en soi, plutôt que sous la forme de tests précis se rapportant directement à des faiblesses identifiées dans les systèmes de contrôle financier, est devenue plutôt improductive et incommode en raison de la croissance des opérations gouvernementales et du volume de transactions.

11.6 En 1973, nous nous sommes appuyés sur la clause permettant d'étudier "tout autre cas", contenue dans la loi du temps, pour adopter une nouvelle forme de Rapport annuel qui comprenait de façon précise les articles qu'on avait appelés paiements improductifs et d'autres cas que nous croyions pertinents de porter à l'attention de la Chambre des communes. De plus, nous recommandions des mesures correctives appropriées et notre Rapport annuel comprenait à la fois nos constatations et nos recommandations. Nous demandions également

aux organismes et ministères d'indiquer les mesures correctives qu'ils envisageaient pour les inclure dans le Rapport.

11.7 Le Bureau a également adopté une méthode plus moderne de vérification (la méthode fondée sur les systèmes) et a entrepris des études spéciales dans un premier temps pour atteindre les objectifs de la vérification intégrée et permettre au Parlement de mieux comprendre les problèmes sous-jacents et les solutions possibles.

11.8 La vérification constructive vise, plus précisément, à aller plus loin que la méthode traditionnelle de présenter les erreurs, les manquements et les faiblesses des procédés. Elle vise également à recommander des méthodes précises pour corriger les faiblesses. Cela veut également dire que, pour les questions importantes, nous incluons autant nos constatations que nos recommandations dans notre Rapport à la Chambre des communes. De plus, il faut que notre Rapport fasse état de la réaction de l'organisme, du ministère ou de la société de la Couronne en cause. Finalement, ce qui est primordial pour le Parlement, ce procédé permet au Bureau de la vérification de suivre et de contrôler, au nom du Parlement, l'application des mesures correctives convenue. Cette méthode intégrée facilite grandement le travail du Comité permanent des comptes publics et constitue maintenant une partie indispensable et vitale de tout le processus de vérification et de rapports. Ainsi, une méthode constructive de vérification tire un maximum d'avantages de l'effort de vérification et contribue à l'établissement et au maintien d'un système efficace de gestion et de contrôle des fonds publics.

11.9 Vérification fondée sur les systèmes. Selon la méthode de vérification fondée sur les systèmes, la nature, la portée et l'échéancier des procédés détaillés de vérification, y compris des tests sélectifs de la validité et de l'intégrité des transactions, se fondent sur une étude et une évaluation systématiques des contrôles à l'intérieur d'un système, afin de déterminer si l'on peut se fier à ce système pour faire en sorte qu'il y ait une planification et une administration efficaces des ressources et afin de fournir des renseignements précis. Bien qu'il soit nécessaire de faire un sondage en détail de quelques transactions, afin de s'assurer que les contrôles identifiés soient efficaces, cette méthode de vérification permet de concentrer les efforts dans des domaines où les contrôles qui permettraient de mener d'une façon convenable les opérations gouvernementales, n'existent pas ou fonctionnent mal. A la fin de l'examen, le vérificateur est en mesure de montrer les conséquences des faiblesses et de recommander les moyens possibles d'établir des mesures de correction.

11.10 Études spéciales. Afin d'élaborer et d'appliquer cette méthode constructive, le Bureau de la vérification a entrepris des études spéciales avec des équipes formées d'employés du Bureau et de professionnels du secteur privé obtenus en vertu des ententes de permutation des cadres ou de contrats de services professionnels. La première étude importante était l'Etude de la gestion et du contrôle financiers (E.G.C.F.) menée en 1975 et en 1976. Cette étude a donné au Parlement un aperçu général des systèmes de gestion et de contrôle

financiers à l'échelle de tout le gouvernement, ce qui comprend l'organisation de la fonction financière, la compétence des administrateurs financiers, la qualité et l'utilité des données aux fins du contrôle de la gestion et des finances et l'efficacité de la vérification financière interne. La principale recommandation de cette étude a aidé à la nomination du Contrôleur général du Canada au début de 1978. Cette étude a également concentré l'attention sur le contrôle financier exercé par les sociétés de la Couronne et à l'égard de ces dernières.

11.11 La deuxième étude importante, l'Évaluation des systèmes d'informatique et d'information (É.S.I.I.), a été déposée en 1977 et touchait de façon plus précise les contrôles dans le domaine du traitement électronique des données. Il s'agissait essentiellement d'une extension de l'E.G.C.F. qui était la première évaluation en profondeur, faite par le Bureau, des systèmes automatisés.

11.12 La plus récente étude importante touchant tout le gouvernement, le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.), faisant partie de ce Rapport, représente un premier pas important dans le domaine de la vérification de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Ce travail indique les domaines où il faut apporter des améliorations importantes dans les efforts actuels déployés pour en arriver à plus d'économie, de rendement et d'efficacité au gouvernement.

11.13 On a mentionné d'autres études spéciales importantes dans ce Rapport et dans les Rapports précédents. Des recommandations ont été faites en vue d'améliorer la qualité des données financières destinées au Parlement dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics. Le prochain chapitre contient des recommandations pour augmenter la portée, la qualité et l'efficacité de la vérification interne.

11.14 Objectifs courants. Les études spéciales accordaient une attention particulière aux politiques et aux procédés établis par les organismes centraux, car ils sont fondamentaux pour l'efficacité des systèmes dans tout le gouvernement. Le Contrôleur général prend des initiatives pour guider et conseiller les ministères, afin de leur permettre d'améliorer les domaines de gestion financière présentant des faiblesses ayant déjà fait l'objet d'un rapport. Ces études ont également servi à augmenter la prise de conscience et la compétence des employés du Bureau de la vérification. Dans le cadre de leur travail, les équipes effectuant des études spéciales ont développé de nouvelles méthodes dans leurs domaines respectifs.

11.15 Notre objectif est maintenant de s'appuyer moins sur des études spéciales, mais de synthétiser les concepts et les techniques qui se sont déjà manifestées et de fournir de plus en plus au Parlement des évaluations complètes et constructives de ministères, organismes et sociétés de la Couronne de même que de tout le gouvernement. On travaille à établir un système de rapports cycliques, décrit plus loin dans ce chapitre, pour maximiser l'efficacité de cette méthode de vérification. Pour faire en sorte que la vérification au sein du gouvernement soit économique, rentable

et efficace, les activités du Bureau de la vérification seront coordonnées avec celles des vérificateurs internes chaque fois que la portée et la qualité de leur travail sera suffisante et appropriée.

La vérification intégrée

11.16 Le concept C.A.D.R.E. Le sigle C.A.D.R.E. décrit de façon simplifiée la méthodologie en voie d'élaboration en vue d'une vérification intégrée. C.A.D.R.E. permet de résumer les responsabilités juridiques du Vérificateur général, les objectifs de la vérification intégrée et la nature des ressources humaines spécialisées nécessaires pour la mener à bien. Le sigle C.A.D.R.E. est dérivé des premières lettres des cinq concepts suivants qui sont des facettes distinctes mais liées de la vérification intégrée:

-Contrôles financiers

-Attestation et autorisation

-Direction des opérations

-Rapports au Parlement

-Electronique et contrôles

11.17 Contrôles financiers. Dans la lignée de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, les vérifications se poursuivront pour évaluer les contrôles sur les revenus, les dépenses, l'actif et le passif, y compris l'organisation de la fonction financière, le système de préparation de rapports financiers et le système de comptabilité. On a déjà fait des progrès considérables dans l'intégration de la méthodologie de vérification y reliée aux vérifications courantes du Bureau.

11.18 Attestation et autorisation. Ce module de la vérification intégrée constitue le genre de vérification qui est traditionnellement du ressort des vérificateurs législatifs - l'examen de l'autorisation financière pour les dépenses gouvernementales et les déboursés connexes de même que la formulation d'une opinion sur la justesse de la présentation des données financières par rapport à des conventions comptables établies ou, s'il y a lieu, des principes comptables généralement reconnus.

11.19 Direction des opérations. Ce module vise les systèmes, politiques et procédés d'évaluation et de rapport du gouvernement sur l'efficacité des programmes utilisés à la promotion de l'économie dans l'acquisition et de l'usage rentable des ressources. Essentiellement, il s'agit d'une vérification de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, un développement de la vérification gouvernementale qui prend rapidement de l'importance au Canada. La méthodologie actuelle dans ce domaine est encore vague, car on ne fait que commencer à en élaborer les principes. Les chapitres 2 à 5 de ce Rapport, qui traitent du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité, mentionnent la nature des critères de vérification qu'il

faut établir dans cette méthodologie. Il s'agit d'un domaine complexe non seulement à cause de sa relative nouveauté, mais également parce que son application efficace nécessite un personnel multi-disciplinaire.

11.20 Rapports au Parlement. Ce module de la vérification intégrée vise à la fois les rapports préparés par le gouvernement et par le Bureau de la vérification. Pour le gouvernement, l'attention se portera sur la forme et le contenu des soumissions et des rapports préparés pour demander des fonds et rendre des comptes au Parlement pour l'argent reçu et dépensé - le Budget des dépenses et les Comptes publics respectivement. Jusqu'à récemment, le Bureau de la vérification concentrait ses efforts dans ce domaine en exprimant une opinion sur les états financiers sommaires du gouvernement que contiennent les Comptes publics. Nous avons maintenant l'intention de mettre plus d'accent sur l'examen de l'uniformité et de la pertinence des renseignements sur les activités et programmes ministériels, à la fois dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics.

11.21 L'autre facette des rapports au Parlement touche le Rapport annuel du Vérificateur général et la responsabilité de décider des questions principales et de l'importance qu'il faut donner à chacune. Dans le développement de la méthode de vérification intégrée et la planification de la façon de l'appliquer, il sera nécessaire de planifier en gros la structure des Rapports annuels plusieurs années à l'avance. Ce module s'attaquera également aux rapports détaillés que le Bureau envoie aux gestionnaires gouvernementaux, qui forme par la suite la base des constatations et recommandations résumées dans le Rapport annuel.

11.22 Électronique et contrôles. Comme étude isolée, l'É.S.I.I. a atteint son objectif qui était de produire une évaluation de l'efficacité et de la pertinence des contrôles de 1'emploi du traitement électronique des données (T.E.D.) au sein du gouvernement. La méthodologie pour l'évaluation des contrôles liés à l'informatique et l'application de techniques de vérification informatique est bien développée au Canada mais il y a peu de personnes disponibles qui ont les compétences spécialisées nécessaires. Notre objectif ultime serait d'avoir des équipes de vérification régulières qui puissent entreprendre des vérifications informatiques de même que toutes les autres facettes de la vérification intégrée. Entre temps, cet aspect de la vérification sera accompli surtout par des équipes de spécialistes dirigées par l'administration centrale, qui travailleront en collaboration étroite avec les équipes de vérification régulières.

11.23 Méthode intégrée. La vérification intégrée n'entraîne pas cinq vérifications distinctes dont chacune porte sur l'une des facettes du concept C.A.D.R.E. Notre expérience actuelle, surtout à la lumière des études spéciales, nous amène à conclure que, pour un maximum d'efficacité, il doit n'y avoir qu'une seule vérification de chaque entité. Bien que les critères de vérification établis pour chaque module de vérification doivent être différents, il est nécessaire d'avoir une méthode uniforme et intégrée pour la planification de la vérification, pour son exécution et pour la

rédaction des rapports.

11.24 Il serait très difficile pour une seule personne d'être un expert dans toutes les facettes de la vérification intégrée. Toutefois, les personnes clés du Bureau, l'équipe de gestion associée à chaque vérification, devront connaître suffisamment tous les aspects de la vérification afin d'être en mesure de déceler les problèmes et les besoins en ressources, de bien administrer leurs tâches et de pouvoir prendre la responsabilité ultime de rapporter les conclusions. Non seulement ces mesures permettront-elles de faire des vérifications plus efficaces, mais nous sommes certains qu'elles seront également appréciées par les organismes soumis à la vérification. Ils pourront traiter avec un groupe limité ou un seul membre du groupe de la haute direction qui est lié à la vérification et non avec un groupe variable d'employés affectés à nos groupes d'études spéciales.

Rapports cycliques

11.25 Selon nous, les rapports contenant les constatations dans le contexte d'une vérification intégrée, avec des remarques positives et négatives, pour chacune des entités soumises à une vérification, permettront au Parlement d'avoir une meilleure idée qu'actuellement de l'efficacité en général des opérations et des systèmes de contrôle de ces entités.

11.26 On a étudié avec soin les répercussions sur les rapports qu'aura notre concept de vérification intégrée. Nous en sommes arrivés à la conclusion que le système de rapports cycliques serait la façon la plus appropriée et la plus efficace de faire connaître nos constatations au Parlement. Des vérifications intégrées faites et rapportées à chaque année à l'égard de chaque entité soumise à une vérification, ne permettraient pas au Parlement une analyse efficace, ne donneraient pas une période raisonnable aux gestionnaires de démontrer l'efficacité des mesures prises pour corriger les problèmes déjà relevés et demanderaient trop de ressources de la part du Bureau de la vérification. Une période de quatre ans, qui correspond à la moyenne de vie d'un Parlement, semble constituer un intervalle approprié entre des rapports intégrés conçus pour permettre au Parlement d'évaluer la qualité générale des systèmes de gestion et de contrôle financiers à l'intérieur de chaque entité vérifiée et constituerait une période raisonnable pour évaluer la tendance des améliorations où cela était démontré pour une entité.

11.27 Le concept des rapports cycliques ne signifie pas qu'une entité fera l'objet d'une vérification seulement tous les quatre ans. Il faudra un minimum de vérification comptable au sein de chaque entité gouvernementale chaque année pour se conformer aux exigences juridiques, ce qui comprend la formulation d'opinions sur les états financiers annuels. Lorsqu'une évaluation intégrée indique qu'une entité est loin des normes acceptables, il faudra une vérification constante pour faire rapport sur la situation et la nature des mesures correctives prises par la direction. Les questions importantes soulevées par nos vérifications seront toujours présentées de façon

régulière devant le Parlement. De plus, le rapport sur chaque entité pourra être le fruit de vérifications s'étendant sur deux, trois ou même quatre ans.

Coordination avec d'autres vérificateurs

11.28 Vérificateurs internes. Comme l'indique le prochain chapitre de ce Rapport, il y a un nombre important de vérifications internes de genres variés au sein du gouvernement. La coordination de ces activités de vérification à la fois au sein du gouvernement et au sein du Bureau de la vérification peut permettre d'importantes économies et entraîner des résultats plus efficaces en éliminant le chevauchement des efforts. La coordination des efforts de vérification causerait également moins de dérangement aux organisations soumises à la vérification.

11.29 On peut se fier au travail des vérificateurs internes lorsque nous en arrivons à la conclusion que la portée et la qualité de leurs examens sont suffisantes et appropriées. Malheureusement, les constatations de notre examen en cours de la vérification interne nous empêchent de le faire actuellement dans plusieurs ministères. Ce Rapport comprend des recommandations qui, si elles sont appliquées, aideront à l'établissement de groupes de vérification interne en mesure d'effectuer des vérifications efficaces, indépendantes et intégrées. Nous continuerons à exercer des contrôles et à rédiger des rapports sur les activités de ces groupes dans le cadre de nos propres vérifications et nous espérons pouvoir en venir à nous appuyer dans une plus grande mesure sur leur travail.

11.30 Autres vérificateurs. Nos relations professionnelles avec des vérificateurs autres que les vérificateurs internes ne constituent pas une question aussi importante mais elles méritent d'être étudiées plus en détail. Tout d'abord, d'autres vérificateurs ont été nommés pour vérifier certaines sociétés de la Couronne. La Loi sur le vérificateur général prévoit que nous pouvons nous fier à ces vérificateurs et avoir accès à l'information dans ces sociétés s'il le faut pour s'acquitter de nos responsabilités. Deuxièmement, en vertu des dispositions de certains programmes à coûts partagés et de paiements de transfert, il y a des situations où il pourrait être souhaitable de s'appuyer sur le travail de vérification des vérificateurs généraux provinciaux, de même qu'eux pourraient s'appuyer sur le travail de notre Bureau. Dans le développement de la méthodologie de la vérification intégrée, nous ferons en sorte que ces relations professionnelles soient définies de façon appropriée et satisfaisante.

Sociétés de la Couronne

11.31 Notre Rapport de 1977 révélait notre intention d'appliquer les mêmes normes de vérification aux sociétés de la Couronne et de respecter les mêmes exigences de rapport quant à la portée, à l'égard de toutes les autres entités gouvernementales financées en totalité ou en partie au moyen de deniers publics, position qui a été soutenue par le Comité permanent des comptes publics. Dans son deuxième rapport à

la Chambre des communes du 11 avril 1978, le Comité recommandait que les normes de vérification et de responsabilité des fonds publics dépensés par ces sociétés ne soient pas moindres que celles qui s'appliquent au gouvernement lui-même. Nous avons l'intention d'appliquer la méthode de vérification intégrée à toutes les sociétés de la Couronne faisant l'objet de nos vérifications. Quant aux sociétés qui ne sont pas visées par nos vérifications, nous entamerons des discussions sur la portée des vérifications menées par leurs vérificateurs externes, en insistant particulièrement sur les domaines des Contrôles financiers et de la Direction des opérations (valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé) de la vérification intégrée.

Conclusion

11.32 Recherche en vérification intégrée. Il y a eu des progrès notables dans le développement de la méthodologie de la vérification. Comme l'indiquaient des rapports précédents, le Bureau a préparé un manuel de vérification uniforme et donne aux employés une formation poussée se fondant sur les concepts intégrés dans ce manuel. La tâche qui se présente à nous comprend la mise à jour et la révision du manuel, surtout dans le domaine de la vérification de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, pour faire en sorte qu'il s'applique à tous les aspects de la vérification intégrée. On est en train d'amplifier et de renforcer les cours de perfectionnement, afin de fournir des cours avancés pour la recherche en vérification intégrée et de son application pratique à tous les aspects de notre travail. De plus, nous préparons un Guide de la méthodologie de la vérification intégrée, ainsi qu'élaborée et appliquée par le Bureau du Vérificateur général du Canada.

11.33 Pratique. Même si la méthodologie n'est pas encore complète, on introduit actuellement au Bureau les méthodes de rapports cycliques et de vérification intégrée. Les constatations, observations et recommandations provenant de plusieurs vérifications préliminaires intégrées de ministères menées au cours de la dernière année sont résumées dans les chapitres 14 à 19 de ce Rapport. Toutefois, il faut plutôt considérer ces rapports comme des illustrations plutôt que des modèles complets du genre de rapport intégré que nous prévoyons présenter au Parlement à l'avenir, à mesure que nous progresserons vers notre objectif ultime de vérification intégrée décrit dans ce chapitre.

12

VÉRIFICATION INTERNE INTÉGRÉE AU SEIN DU GOUVERNEMENT - MÉTHODE RECOMMANDÉE

Introduction

12.1 Ce chapitre est le deuxième chapitre traitant de la vérification intégrée, et discute des améliorations nécessaires afin d'améliorer considérablement la qualité de la vérification interne au sein des ministères et organismes. Ces activités portent habituellement le nom de vérification interne au sein des ministères et sont séparées et distinctes de celles qu'exécute le Bureau de la vérification au nom du Parlement, quelquefois décrites comme des vérifications externes. Sans une vérification interne intégrée, les gestionnaires supérieurs du gouvernement ne peuvent avoir la certitude qu'ils aient reçu pleine valeur en contrepartie de l'argent dépensé et qu'ils gèrent efficacement les ressources. Pour ce faire, trois mesures sont nécessaires:

-l'intégration de l'éventail d'activités de vérification, d'examen, d'inspection, de contrôle et d'évaluation qui se déroulent actuellement au sein des ministères;

-le respect des normes généralement reconnues pour les vérifications efficaces; et

-la direction et l'appui de la gestion venant des organismes centraux et de l'intérieur des ministères.

Le gouvernement retirera la juste valeur des quelques $50 millions que les ministères déboursent annuellement pour des activités de vérification, seulement s'il y a amélioration.

12.2 A cause de son envergure, de l'étalement de ses opérations et de la délégation des pouvoirs aux gestionnaires, le gouvernement canadien a besoin de systèmes efficaces de vérification interne. A cause de demandes qui se rivalisent pour leur temps, les sous-chefs ne peuvent garantir à eux seuls l'intégrité de leur système de gestion. Il leur faut une vérification interne efficace qui les aiderait à évaluer les systèmes et les contrôles qu'ils utilisent pour administrer les ressources dont ils sont responsables.

12.3 On peut définir la vérification interne comme une fonction d'évaluation indépendante établie au sein d'un organisme pour vérifier et évaluer ses activités à titre de service à l'organisation. Il existe divers genres de vérifications mais elles diffèrent surtout par leur portée. Elles ont une chose en commun: par des enquêtes ou des évaluations systématiques de procédés ou d'opérations.

Elles déterminent la conformité à des critères établis et réalistes. Lorsque les vérificateurs s'aventurent dans de nouveaux domaines, les critères ne sont pas toujours établis et, dans ce cas, la première tâche du vérificateur est d'établir la portée de la vérification en

indiquant les critères qu'il utilisera. Si l'on n'est pas d'accord sur les critères de vérification, les constatations de la vérification peuvent être mises en doute.

12.4 Nous devons bien comprendre que nous recommandons fortement l'adoption d'un tout nouveau concept de la fonction de la vérification interne. Jusqu'à, maintenant, cette fonction largement fragmentée était exécutée à des niveaux très peu élevés et était à peine reconnue par la haute direction. Une méthode intégrée de la vérification interne, comme celle décrite au chapitre précédent, en autant qu'elle soit bien organisée et bien menée, peut constituer pour la gestion l'outil le plus utile et efficace. Dans ce chapitre, nous examinons d'abord comment on en est arrivé à la situation actuelle pour ensuite décrire ce qui doit être fait.

Évolution de la vérification au sein du gouvernement

12.5 Situation avant l'enquête Glassco. Il y a eu très peu de vérifications internes au sein du gouvernement du Canada jusqu'en 1962, année où la Commission Glassco a préposé son rapport. Jusqu'à cette époque, les gestionnaires ministériels considéraient la vérification interne comme très peu utile puisque le Contrôleur du Trésor même était considéré comme "un genre de policier qui patrouillait les ministères pour s'assurer de l'honnêteté financière" ainsi que décrit Glassco. Des groupes de vérification interne, relativement peu nombreux, n'existaient qu'au sein des ministères tel la Défense nationale, où les opérations étaient décentralisées et où les enquêtes avaient révélé des faiblesses de contrôle, ou au Revenu national, où les opérations étaient surtout financières.

12.6 Au cours des années de la guerre, le Contrôleur du Trésor avait établi une Division de vérification et d'inspection des coûts. Au moment de l'enquête Glassco en 1961, cette unité s'appelait la Division des services de vérification (par la suite, le Bureau des services de vérification) même si elle s'occupait surtout de vérifier l'exactitude des registres des entrepreneurs. Elle effectuait également des vérifications internes offerts comme services à certains ministères.

12.7 Recommandations de la Commission Glassco et leur mise en oeuvre. La Commission Glassco avait perçu un besoin plus grand de vérification interne comme un corollaire à sa proposition d'éliminer la vérification préalable menée de façon indépendante par le Contrôleur du Trésor; elle favorisait les groupes de vérification ministérielle plutôt qu'un service central et demandait la création d'un comité interministériel qui servirait à la formation d'un personnel de vérification et à l'amélioration des procédés et normes de vérification.

12.8 En 1966, le Conseil du Trésor, lors du processus de mise en oeuvre des recommandations de la Commission Glassco, a énoncé une politique de vérification de gestion qu'il a incorporée au Guide d'administration financière. La vérification d'opération se distingue de la vérification financière, par le fait que l'on examine les

contrôles de la gestion en plus des contrôles financiers. Cette politique était un pas vers le progrès et les activités de vérification interne se multiplièrent rapidement puisque plusieurs ministères établirent des groupes de vérification distincts des groupes de vérification financière en tâchant d'implanter cette politique et de rehausser le rôle de la vérification interne.

12.9 En 1969, le Parlement a mis fin à la vérification préalable indépendante du Contrôleur du Trésor et les gestionnaires ministériels prirent l'entière responsabilité de leurs dépenses. Cette même année, des modifications à la Loi sur l'administration financière ont transformé le groupe de vérification du Contrôleur du Trésor en service central, un des éléments du secteur des Services du nouveau ministère des Approvisionnements et Services. Le Bureau des services de vérification a pris beaucoup d'ampleur depuis 1971, année où l'on a introduit le principe du recouvrement des coûts et où les ministères ont pu obtenir les services du Bureau presque sur demande; ceci a permis aux gestionnaires de faire appel à la vérification sans avoir eu à étudier soigneusement leurs besoins véritables.

12.10 Mesures depuis 1969. L'élimination de la vérification préalable menée d'une façon indépendante par le Contrôleur du Trésor a enlevé le moyen principal permettant à des organismes centraux tel le Conseil du Trésor de s'assurer que l'on se conformait à leurs directives et règlements. Ces organismes ne pouvaient plus être certains que les gestionnaires ministériels se conformaient aux règles financières et autres règles prescrites. En l'absence d'un système efficace de sanctions pour mauvaise gestion, le Conseil du Trésor a cherché d'autres moyens d'évaluer l'adhésion des ministères aux politiques gouvernementales. Des groupes de chaque Direction, et souvent même au sein des divisions du Secrétariat du Conseil du Trésor, ont entrepris d'étudier la conformité des Ministères à leurs politiques. En même temps, le Secrétariat du Conseil du Trésor établissait une nouvelle Direction de la planification qui avait pour mandat d'encourager entre autre l'évaluation du rendement et de l'efficacité des programmes.

12.11 Le Conseil du Trésor a également rendu la Direction de la planification responsable de la coordination de tous les efforts d'évaluation, y compris la vérification interne qui a été en grande partie négligée. C'est pourquoi le Guide d'administration financière émis en 1973 par la Direction de la politique administrative, contrairement à l'édition de 1966, ne traitait que de la vérification financière (à l'exception d'une ligne directrice voulant que la vérification financière fasse partie de toute fonction de vérification des opérations ou d'examen de la gestion), réduisant ainsi inutilement la portée des vérifications déjà établies.

12.12 Étude de la gestion et du contrôle financiers. Bien que la politique du Gouvernement reconnaît depuis l>enquête Glassco, que la vérification interne est un élément important dans le processus du contrôle de gestion, l'étude de la gestion et du contrôle financiers que notre Bureau a effectuée en 1975 a révélé: que certains Ministères n'avaient pas de fonction de vérification interne; que des

vérificateurs internes se voyaient souvent attribuer d'autres tâches; que les champs d'application n'étaient pas intégrés ou uniformes; et que les employés ne recevaient pas de formation suffisante ou qu'ils n'étaient pas suffisamment familiers avec leurs responsabilités. Le Rapport de 1975 contenait cette recommandation acceptée par le gouvernement:

"L'organisme central du gouvernement chargé de prescrire les normes, la portée et l'ampleur des vérifications financières des ministères devrait insister davantage sur la nécessité qu'il y a de surveiller la vérification interne des ministères en vue de susciter le plus grand respect des normes."

12.13 Le Conseil du Trésor a réagi en amorçant un examen des activités de vérification financière au sein des ministères gouvernementaux et le Bureau du Contrôleur général l'a publié récemment une brochure intitulée "Normes de vérification financière interne - gouvernement du Canada" qui complète les directives du Guide c'administration financière du Conseil du trésor.

Objectif de l'examen actuel

12.14 Notre Rapport de 1977 annonçait que le Bureau de la vérification entreprendrait un examen visant à déterminer si le gouvernement recevait une juste valeur en contrepartie de l'argent dépensé dans tous les domaines de vérification au sein de la structure fédérale. Notre objectif est double:

-Afin de coordonner complètement les activités de notre Bureau avec celles des autres vérificateurs du gouvernement fédéral, il est nécessaire d'examiner la portée et la qualité de leur travail et de déterminer dans quelle mesure on peut s'appuyer sur ce travail, ce qui permettrait d'éviter un double emploi; et

-Afin de signaler les cas importants où les dépenses ont été faites sans tenir compte de l'économie et du rendement et où il n'y a pas de procédés satisfaisants pour mesurer et signaler l'efficacité des programmes gouvernementaux, notre Bureau doit examiner la vérification interne qui est l'un de ces procédés. C'est pourquoi nous avons examiné non seulement le travail des groupes s occupant de vérification financière interne, mais également celui de groupes faisant des vérifications d'une plus grande envergure, que l'on appelle habituellement "vérifications des opérations", "vérifications de gestion" ou "vérifications de coût efficacité".

12.15 Nous avons commencé notre examen par des recherches importantes sur les pratiques courantes de vérification interne dans les secteurs publics et privés, suivies d'études=témoins dans des ministères choisis. L'ensemble de l'examen touchait les activités de vérification de 35 ministères et organismes gouvernementaux.

Nécessité d'intégrer les vérifications ministérielles

12.16 En partie à cause des directives variées du Conseil du

Trésor, plusieurs ministères avaient, au moment de notre étude, plusieurs groupes occupés à des activités de vérification non coordonnées.

12.17 Vérifications financières. Quelques ministères séparent la vérification financière des autres vérifications, la mettant souvent sous la responsabilité d'un fonctionnaire supérieur responsable de l'administration financière. Ce genre de division est utile quand il s'agit de s'assurer que l'on se conforme aux règles financières, mais elle n'a pas ou ne semble pas avoir l'indépendance nécessaire pour remettre en question la pertinence des règles financières elles-mêmes, sans parler des relations entre les contrôles financiers et les autres systèmes de contrôle de gestion. En général, les vérifications financières effectuées par le Bureau des services de vérification et les vérificateurs ministériels sont effectuées par des employés qui ont une formation en vérification.

12.18 Lorsque les ministères demandent au Bureau des services de vérification de mener des vérifications financières, il y a une marge encore plus grande entre les vérifications financières et les autres. Dans ce genre de vérification entreprise par des vérificateurs qui ne font pas partie du ministère, tel les employés du Bureau des services de vérification, la coordination de tout le travail de vérification ainsi que l'examen des constatations des vérificateurs et des suivis du Ministère attirent moins d'attention.

12.19 Vérifications des opérations. Les vérificateurs des opérations ont en général des antécédents plutôt variés mais ils n'ont pas nécessairement une formation en vérification comme telle. Les domaines qui sont de leur ressort dépendent en grande partie de leurs aptitudes et intérêts, de même que des intérêts des personnes dont ils relèvent. Les groupes de vérification des opérations se situent habituellement aux niveaux supérieurs et ils relèvent quelquefois des sous-ministres, même lorsque le groupe de vérification financière n'en relève pas. Bien que le Bureau des services de vérification ait les ressources pour fournir des services de vérification des opérations aux ministères, la plupart de ces vérifications sont menées par des employés des ministères.

12.20 Évaluation de programme. Au cours des dernières années, on a consacré de plus en plus de ressources à la planification et à l'évaluation. Encouragés par le Conseil du Trésor, la plupart des ministères ont créé des unités distinctes combinant les activités de planification et d'évaluation. Nous n'avons pas fait l'examen de ces groupes avec la même attention que celle donnée aux unités de vérification; cependant, même si des personnes de ces groupes, possèdent une compétence académique, ils ont très peu ou pas du tout de formation en vérification. Il en résulte que l'aspect planification de la politique" de leurs responsabilités reçoit plus d'attention, que l'évaluation qui se fait beaucoup moins régulière; où que l'on retrouve rarement l'approche disciplinée qui est une caractéristique des vérificateurs professionnels. On peut également se demander si ces personnes peuvent objectivement évaluer des plans lorsqu'elles ont participé à leur établissement ou à leur révision.

12.21 Utilisation du Bureau des services de vérification. Chaque année, les ministères dépensent environ $50 millions en vérification, dont environ $20 millions sont accordés par contrat au Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services. L'origine de ce Bureau a été décrite au début de ce chapitre.

12.22 Les ministères s'appuyant sur le Bureau des services de vérification démontrent moins d'initiative pour intégrer toutes les activités de vérification interne. Bien qu'il puisse être nécessaire qu'un organisme central fournisse l'occasion des services de vérification aux ministères, nous croyons que la vérification est une responsabilité propre aux ministères et que chacun d'eux devrait établir un groupe de vérification interne bien équilibré et compétent en mesure d'effectuer une vérification intégrée.

12.23 La vérification peut entraîner un avantage marginal lorsque la fonction de vérification interne fait partie intégrante des opérations du ministère et sert à exposer de jeunes employés brillants aux opérations du ministère et à élargir les horizons des gestionnaires de niveau moyen qui, en se spécialisant, peuvent n'avoir acquis qu'une perspective étroite des problèmes de gestion. L'utilisation du Bureau des services de vérification limite les occasions pour ce genre de formation. Les vérificateurs internes et externes du secteur privé se sont rendus compte qu'un roulement plutôt élevé du personnel est essentiel pour conserver l'efficacité d'une organisation de vérification en laissant place aux nouvelles idées. La vérification attire des bons éléments par les occasions qu'elle donne de découvrir une vaste gamme d'opérations et de développer des aptitudes dans les méthodes d'enquête, d'analyse et de rédaction de rapports.

12.24 L'efficacité des vérifications. Toutes ces activités de vérification soumettent un chef de service à un examen par de nombreux groupes qui peuvent souvent être mal coordonnés. Chacun peut avoir une perspective étroite de la nature des problèmes de la direction et ceux dont ils relèvent peuvent avoir des pouvoirs trop limités pour pouvoir s'attaquer aux problèmes décelés. L'attribution à un seul fonctionnaire supérieur, qui relèverait directement du sous-chef, de la responsabilité de toutes les activités de vérification attirerait des chefs ayant une formation appropriée en gestion; accorderait un équilibre approprié entre les aptitudes de vérification et les aptitudes spécialisées; et permettrait que l'on attaque les problèmes de gestion sur un front plus large.

12.25 Autres activités d'évaluation. La direction hiérarchique des ministères a des activités de contrôle et de surveillance, comme l'examen des opérations détachées ou des projets découlant d'un programme afin de déterminer les besoins et, par la suite à évaluer la conformité aux politiques et méthodes établies. Les organismes centraux assujettissent les ministères à plusieurs genres d'examens semblables. Ce genre d'activité, qui peut ressembler à la vérification, n'est pas indépendant et fait partie intégrante du

processus normal de gestion. Toutefois, la distinction n'est pas clairement établie et ceux qui font l'objet des vérifications ont l'impression que celles-ci sont excessives. Ceci a deux effets malheureux: d'un côté, on peut négliger la première responsabilité des chefs de service qui est d'évaluer systématiquement le rendement de leurs programmes et de leurs subalternes et, d'un autre côté, des enquêtes de vérifications vraiment indépendantes peuvent sembler superflues. Une vérification interne plus efficace et mieux coordonnée pourrait éliminer le besoin de certains des examens qu'effectuent présentement les chefs de service et en même temps permettre de retirer les avantages de l'objectivité de la vérification.

Pratiques de vérification actuelles et souhaitables

12.26 Au cours de notre examen, nous avons établi certains critères de vérification pour évaluer nos constatations. Nous avons mis au point ce que nous considérons être des normes raisonnables et réalistes qui devraient s'appliquer aux groupes de vérification interne, en tenant compte des "Standards for the Professional Practice of Internal Auditing" qu'a récemment publiés l'"Institute of Internal Auditors". Il s'agit d'un organisme international qui se consacre au développement professionnel de la vérification interne.

12.27 La direction des ministères a pris connaissance des constatations de notre examen; aucun ministère n'utilisait tous les critères que nous avons utilisés. Les chapitres de la partie 2 de ce Rapport traitant de ministères précis, présentent la situation actuelle de la vérification interne au sein des ministères choisis pour faire l'objet d'un rapport intégré devant le Parlement. Dans ce chapitre, nous présentons les critères ou normes ayant servi à l'étude de cette année. Nous nous en servirons à l'avenir pour évaluer des ministères lors des vérifications intégrées menées pour le Parlement. Les ministères choisis en vue d'une vérification intégrée font l'objet d'une mention, lorsqu'ils ont pris des mesures positives pour adopter ce que notre Bureau considère des normes acceptables.

12.28 Les pratiques de vérification actuelles et souhaitables sont décrites en vertu des principaux besoins de:

-responsabilités définies au sens large;

-vérifications bien planifiées;

-statut hiérarchique approprié;

-ressources de vérification compétentes;

-travail de vérification effectué professionnellement;

-constatations clairement établies dans un rapport; et

-comités de vérification efficaces.

Nous énonçons d'abord en italique les critères ou normes souhaitables et nous discutons ensuite des remèdes nécessaires, avec quelques exemples de nos constatations.

12.29 Étendue des responsabilités. La vérification interne devrait fournir à la haute direction une évaluation indépendante et constante de tous les aspects des activités d'un ministère.

12.30 Notre étude nous amène à conclure que le groupe de vérification interne devrait examiner et évaluer tous les aspects des activités d'un ministère, y compris des systèmes visant à assurer:

-l'intégrité des renseignements financiers et autres;

-des contrôles sur les dépenses, revenus et biens publics;

-la conformité aux objectifs, politiques, plans, procédés, lois et règlements; et

-la gestion eu égard à l'économie, au rendement et à l'efficacité.

En résumé, la portée des vérifications internes ne devrait pas connaître de restrictions.

12.31 Les responsabilités de la plupart des groupes ministériels de vérification interne ne sont pas définies et, dans certains cas, les vérificateurs internes ne planifient pas de façon adéquate leurs vérifications pour couvrir tous les aspects importants des activités de leur ministère. Ces situations, en plus des problèmes de dotation et d'organisation, entraînent souvent des manques de conformité dans la portée des vérifications et certains domaines ne sont jamais vérifiés. Dans quelques ministères, on restreint consciemment la portée des vérifications.

12.32 Comme exemples de portée non restreinte, trois ministères, Santé nationale et Bien-être social, Revenu national - Douanes et Accise et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, ont bien défini la portée de la vérification interne. Ils travaillent à la mise en oeuvre des mandats de leurs vérificateurs internes qui ont pour but de donner à la haute direction une évaluation objective et indépendante de l'efficacité, de l'économie et du rendement des opérations; du degré de conformité à la politique et aux méthodes financières et administratives établies par les ministres, les sous-ministres et par les organismes centraux; et de l'intégrité des renseignements qui servent à obtenir des fonds publics et à justifier les dépenses.

12.33 Planification de la vérification. La Planification de la vérification devrait permettre de repérer toutes les activités du ministère, de classer par ordre de priorité les domaines possibles de vérification et de déterminer des objectifs appropriés de vérification pour chacun des domaines choisis.

12.34 Pour améliorer la planification de la vérification:

-il faudrait préparer un modèle du ministère présentant tous les éléments de l'organisation, les programmes et les activités et, s'il y a lieu, les revenus de source externe, comme domaines possibles de vérification et les vérifications devraient être planifiées pour éviter le double emploi ou les oublis dans la portée de la vérification;

-le modèle devrait être mis à jour au moins une fois par année;

-toutes les vérifications possibles devraient être évaluées en vertu de critères définis se fondant sur l'importance relative, l'importance pour la gestion et le degré de risque ou de pertinence; et

-les objectifs et la portée de chaque domaine soumis à la vérification devraient être établis en vue de la préparation d'un plan annuel de travail.

12.35 Notre étude a révélé que plusieurs ministères n'examinent pas leurs opérations de façon suffisamment détaillée pour relever toutes les activités qui devraient être soumises à une vérification.

12.36 Très peu de ministères font l'effort nécessaire pour déterminer les priorités en se fondant sur l'importance relative, l'importance pour la gestion et le degré de risque. La plus grande partie des efforts de vérification vise souvent des activités qui ne représentent qu'une petite proportion des dépenses du ministère, ce qui fait que les constatations des vérificateurs peuvent revêtir peu d'importance.

12.37 En général, il n'y a pas d'objectifs établis pour mener les vérifications. Dans de nombreux cas, un domaine est soumis à la vérification seulement "parce qu'on l'a toujours fait". On a tendance à choisir la voie la plus facile plutôt que de s'aventurer dans des domaines délicats ou complexes, qui demandent un niveau élevé d'aptitudes ou qui présentent des risques importants. Par conséquent, les groupes de vérification interne jouent rarement un rôle constructif pour aider à la gestion des ressources ministérielles.

12.38 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a récemment préparé un modèle qui indiquait et pondérait l'importance de plus de cent unités susceptibles de vérification et, a partir de ce modèle, on a élaboré un plan de vérification de six ans, approche des plus louables. Ce processus d'échelonnement est essentiel en vérification pour obtenir pleine valeur en contrepartie de l'argent dépensé.

12.39 Statut hiérarchique et mandat. Le groupe de vérification interne devrait avoir un statut hiérarchique qui lui permet de déposer des rapports objectifs et efficaces sur toute opération ou activité du ministère. Les responsabilités du groupe devraient être clairement établies dans un mandat du sous-chef faisant clairement état de son soutien.

12.40 Pour que la vérification interne soit efficace:

-le chef du groupe de la vérification interne devrait relever directement du sous-chef et être ainsi indépendant sur le plan hiérarchique de toutes les opérations soumises à la vérification;

-les vérificateurs internes ne devraient pas planifier, concevoir, implanter ou exploiter des systèmes qu'ils vérifieront par la suite;

-il faudrait que le groupe de vérification interne ait le soutien du sous-chef et que ce soutien soit apparent. Le mandat de vérification devrait être distribué de façon à obtenir un appui évident. Les gestionnaires des ministères devraient toujours être obligés d'indiquer leur réaction aux constatations des vérificateurs internes en temps opportun; et

-les activités de vérification effectuées par le ministère ou en son nom devraient être intégrées dans un seul groupe de vérification.

12.41 Dans plusieurs ministères, le statut hiérarchique du groupe de vérification interne est insatisfaisant. Ceci entraîne un manque d'indépendance et, par conséquent, un manque d'objectivité. Le groupe a souvent peu d'importance au sein de la hiérarchie ministérielle, comme le démontre la facilité avec laquelle les unités opérationnelles établissent d'elles-mêmes des activités de vérification. Souvent, les rapports de vérification n'atteignent pas les gestionnaires qui pourraient prendre les mesures correctives. Souvent, il arrive également que les groupes de vérification interne servent à des fonctions de réservoir commode de dotation et participent aux opérations des fonctions ministérielles qu'ils sont appelés à vérifier.

12.42 Au ministère du Revenu national - Douanes et Accise, à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, au ministère des Communications, ainsi qu'au ministère des Transports, le chef du groupe de la vérification interne relève maintenant directement du sous-chef et le mandat de ce groupe est bien connu" de toute la haute direction. Cette situation hiérarchique, assez récente dans ces ministères, devrait contribuer notablement à augmenter des répercussions du travail des groupes de vérification interne et a leur donner l'indépendance essentielle pour s'acquitter d'une façon efficace de leurs responsabilités.

12.43 Ressources professionnelles Le groupe de vérification interne devrait être compétent dans sa profession et avoir suffisamment de ressources pour bien s'acquitter de ses responsabilités.

12.44 Pour en arriver à cette fin:

-un groupe de vérification interne devrait être dirigé par un professionnel hautement qualifié et composé de vérificateurs, ayant les compétences techniques nécessaires afin de répondre à la diversité des disciplines représentées dans les vérifications intégrées; et

-les vérificateurs internes devraient maintenir leur compétence technique à l'aide de l'éducation permanente.

Pour - obtenir et conserver des normes de vérification toujours élevées, le Contrôleur général devrait suivre la formation et le perfectionnement des vérificateurs des ministères et participer à la nomination des vérificateurs de niveau supérieur.

12.45 Plusieurs des groupes de vérification se concentrent actuellement sur des vérifications financières de nature courante, car ils n'ont pas de vérificateurs pouvant effectuer des vérifications selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, ou d'examiner des systèmes automatisés complexes. Peu de ministères ont des plans de perfectionnement à l'intention de leurs employés et même lorsqu'il y en a, on n'y consacre pas suffisamment de temps.

12.46 Rendement du travail de vérification. Il faut définir des normes appropriées de rendement qui doivent être respectées pour chaque tâche de vérification.

12.47 on peut s'attendre à des améliorations du rendement du travail de vérification si:

-on se conforme a des normes qui touchent tous les aspects de la vérification intégrée;

-on établit des méthodes et procédés appropriés de vérification qui se retrouveront dans un manuel de vérification;

-les décisions sur la nature, le champ d'application et l'échéancier des procédés et sondages de vérification se fondent sur une évaluation des systèmes de contrôle interne dans les ministères; et

-les documents de travail de vérification indiquent clairement le processus de vérification et appuient les constatations.

12.48 Plusieurs ministères ne peuvent être certains que les vérifications s'effectuent de façon appropriée car les normes de rendement n'ont pas été définies. Souvent, rien ne prouve que le travail a été surveillé et que l'on a revu les documents du travail de vérification. On utilise rarement des méthodes établies pour diriger les employés de vérification. En général, les constatations sont mal consignées et certains rapports de vérification examinés lors de l'étude n'avaient aucun document de travail à l'appui. Les dossiers de vérification ont rarement un système de classement permettant de s'assurer que l'on accomplit tous les procédés, que l'on peut récupérer les données ultérieurement et que l'on peut présenter des preuves si les constatations sont mises en doute.

12.49 Le Contrôleur général a donné des lignes directrices pour la vérification financière; il faudrait qu'elles s'étendent à tous les aspects de la vérification intégrée.

12.50 Présentation de rapport sur les constatations de la vérification. Les résultats de la vérification devraient être présentés dans un rapport officiel permettant d'apporter des changements constructifs, être discutés avec les gestionnaires en cause et être présentés au temps opportun au sous-chef et à son comité de vérification.

12.51 Il faudrait discuter les ébauches de rapports de vérification avec le chef de l'organisation en cause avant d'établir la version finale qui devrait contenir ses commentaires.

12.52 Les rapports de vérification devraient être aussi clairs et objectifs que possible pour aider la direction à évaluer l'importance des problèmes rapportés. Il faudrait divulguer les limites de la portée de la vérification. Il faudrait également indiquer clairement les critères de mesure ou d'évaluation utilises.

12.53 Il faudrait adresser les rapports de vérification au sous-chef avec une lettre d'accompagnement attirant son attention sur les questions les plus importantes. Il faudrait également en faire parvenir des copies aux membres du comité de vérification. Le groupe de vérification interne devrait systématiquement faire le suivi des constatations de vérification et en aviser le sous-chef si l'on ne prend pas des mesures adéquates pour résoudre les cas ayant déjà fait l'objet d'un rapport. Ceci est particulièrement important pour établir et maintenir un contrôle efficace de la gestion par le sous-chef et les membres de la haute direction des ministères.

12.54 Dans le rapport sur les constatations de la vérification, nous avons relevé plusieurs lacunes communes à de nombreux ministères, y compris ce qui suit:

-des rapports étaient publiés longtemps après la fin du travail de vérification, ce qui enlevait beaucoup de valeur aux renseignements. Dans ces cas, les rapports peuvent difficilement contribuer à des changements constructifs;

-des problèmes n'étaient pas indiqués de façon adéquate et leur importance n'était pas clairement énoncée;

-des restrictions affectant la portée de la vérification n'étaient pas déclarées, ce qui pouvait donner un faux sens de sécurité à la gestion en laissant croire que la vérification avait eu beaucoup plus de portée qu'elle n'en avait eu;

-des rapports étaient adressés à des fonctionnaires autres que le sous-chef ou le comité de vérification, et on était incertain que les constatations soient par venues au sous-chef. Souvent, le destinataire n'avait pas le pouvoir de prendre des mesures correctives; et

-des constatations des vérificateurs n'étaient pas suivies systématiquement afin de déterminer quelles avaient été les mesures

prises.

12.55 Utilité de comités de vérification. Les groupes de vérification devraient pouvoir faire appel à la direction et au soutien d'un comité de vérification composé de cadres supérieurs et de personnes suffisamment compétentes de l'extérieur du ministère pour apporter encore plus d'objectivité. De préférence, le sous-chef ou une personne de semblable importance, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique devrait présider le comité.

12.56 Le sous-ministre devrait nommer un comité de vérification comprenant des cadres supérieurs et des personnes de l'extérieur ayant les compétences voulues. Ce comité pourrait guider et soutenir le groupe de vérification, c'est-à-dire:

-approuver les plans et programmes de vérification;

-s'assurer que l'on envisage tous les programmes et toutes les activités du Ministère lors du choix des domaines de vérification;

-discuter des rapports et des constatations des vérificateurs et déterminer comment appliquer les constatations d'un domaine à un autre;

-voir à ce que l'on prenne des mesures correctives ou préventives selon les constatations de la vérification;

-examiner les questions que soulève le Bureau du vérificateur général;

-évaluer si les ressources sont adéquates pour les activités de vérification; et

-donner des conseils sur la nomination du chef et des membres du groupe de vérification interne.

Ceci est particulièrement important afin que, dans toute l'organisation, soit reconnue l'imputabilité de chaque gestionnaire visant la dépense économique, de bon rendement et efficace des fonds publics. Une pratique recommandée et hautement souhaitable serait la présence à intervalle aux réunions du comité de vérification du Ministre ou de son représentant immédiat, peut-être son secrétaire parlementaire. Ceci démontrerait l'importance de l'imputabilité des gestionnaires vis-à-vis le gouvernement, le Parlement et en fin de compte vis-à-vis les contribuables du contrôle efficace et de la saine administration des deniers publics.

12.57 Certains ministères n'ont pas encore mis sur pied un comité de vérification. Dans certains ministères où ces comités existent, ils ne s'acquittent pas de leurs responsabilités et, dans d'autres cas, leur mandat est mal défini.

12.58 Le ministère des Transports a récemment révisé le mandat de son comité de vérification afin d'inclure toutes les responsabilités appropriées. En plus du sous-ministre comme président et d'autres

gestionnaires supérieurs du Ministère, on a nommé un cadre supérieur d'un autre ministère sur le comité. Des représentants du Bureau du contrôleur général et du Bureau de la vérification sont invités a assister a n'importe quelle réunion mensuelle. Le ministère du Revenu national Douanes et Accise a également nommé récemment un comité de vérification avec un solide mandat.

Soutien et orientation de la direction

12.59 Pour une vérification interne efficace, il est essentiel d'avoir des groupes de vérification intégrés et des pratiques de vérification de meilleure qualité. Cependant, l'amélioration des structures d'organisation et des techniques seules ne suffit pas. La valeur des efforts substantiels déjà consacrés à la vérification interne continuera d'être insatisfaisante jusqu'à ce que les sous-chefs et leurs gestionnaires supérieurs apprécient les avantages a être tirés d'une vérification intégrée bien faite. Des gestionnaires peu compétents pourraient percevoir la vérification interne comme une menace, ceci ne peut être évité, mais les bons gestionnaires devraient voir cette vérification comme moyen d'augmenter leurs aptitudes a contrôler le rendement.

12.60 Au niveau des ministères. A quelques exceptions importantes près, la haute direction n'a jamais apprécié les avantages possibles de la vérification interne et a porté peu d'attention a la qualité de la vérification qui existe au sein de leurs ministères. En corollaire, il y a eu un manque de soutien et de direction dans les activités de vérification. Il en résulte une certaine confusion dans les ministères sur la nature de la vérification et du travail des vérificateurs et sur la façon d'organiser le groupe pour en tirer le plus grand profit. La plupart des ministères ont intentionnellement limité leurs activités de vérification à des vérifications internes financières qui sont inadéquates dans le contexte actuel, surtout si l'on considère l'accent beaucoup plus grand que le Parlement a placé sur la vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé par l'adoption de la Loi sur le vérificateur général.

12.61 L'attitude prédominante envers des vérifications en est souvent une de ressentiment plutôt que l'appréciation de la contribution que peut apporter la vérification, afin que les programmes du gouvernement soient accomplis non seulement avec honnêteté mais également en tenant compte de l'économie, de l'efficacité et du rendement. Ce genre d'attitude entraîne chez les vérificateurs eux-mêmes des réactions inévitables sur leur rôle et l'importance de leur travail. Si une évaluation objective et les critiques constructives sont mal accueillies, le travail des vérificateurs peut difficilement les satisfaire et il en résulte que les meilleurs vérificateurs s'en aillent. Il en résulte un cercle vicieux. La tâche de modifier les opinions de la gestion quant a la fonction de vérification sera difficile; et il faudra des directives centrales fermes des sous-chefs ainsi que du Contrôleur général du Canada.

12.62 On a déjà fait quelques pas afin d'améliorer la situation.

En mai et en juin de cette année, une série de séances d'information eut lieu pour renseigner les sous-ministres du progrès des vérifications effectuées cette année par notre Bureau. Les réactions affirmatives à ces recommandations d'intégrer et d'augmenter l'importance de la fonction de vérification interne sont encourageantes.

12.63 Par le Conseil du Trésor. Jusqu'à maintenant, le soutien de l'organisme central pour les vérifications internes a été sporadique et souvent contradictoire. Au début de 1978, j'ai rencontré le Secrétaire du Conseil du Trésor, afin de discuter du besoin de coordonner les activités de vérification et d'évaluation à la fois au sein du Conseil du Trésor et des ministères. On n'a pris aucune mesure immédiate car on considérait que cette question était plutôt du ressort du nouveau Contrôleur général. Peu après sa nomination et dans le cadre de la réorganisation du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Contrôleur général a été rendu responsable de la Direction de l'administration financière, responsabilité qui comprend l'évaluation de la conformité des ministères à la politique du Conseil du Trésor sur l'administration financière. On lui a également affecté l'ancienne division de la Planification responsable de l'évaluation de la conformité des ministères aux politiques du Conseil du Trésor sur la mesure du rendement et l'évaluation de l'efficacité. Nous croyons savoir également que le Contrôleur général aura à cause de sa fonction la responsabilité au nom du Secrétaire du Conseil du Trésor, de la coordination des activités d'évaluation de d'autres directions du Secrétariat du Conseil du Trésor, y compris la conformité aux politiques du Conseil du Trésor sur l'administration et le personnel. A la fin de cette réorganisation et de cette réaffectation des responsabilités, il devrait y avoir une base solide permettant d'obtenir des lignes directrices de l'organisme central pour effectuer des vérifications complètement intégrées.

12.64 Il est primordial de mettre au point une fonction de vérification interne bien organisée et solide, ayant des employés compétents et motivés qui effectueraient une vérification intégrée sous les ordres d'un bon chef et qui seraient guidés par un comité de vérification constitué de façon adéquate. C'est l'une des meilleures façons de s'assurer que les ressources financières, matérielles et humaines confiées au gouvernement par le Parlement et aux gestionnaires par le gouvernement soient bien administrées, compte tenu de l'économie, de l'efficacité et du rendement. Il est également important de assurer qu'au moyen d'une bonne coordination et d'une confiance appropriée envers la fonction de vérification interne, le travail de notre Bureau se fait de façon économique, efficace et avec un bon rendement. Malheureusement, les constatations découlant de notre examen nous empêchent de nous fier actuellement à plusieurs groupes de vérification interne. Dans mes prochains Rapports au Parlement, cet aspect vital d'un système efficace de gestion et de contrôle financiers sera donc examiné de très près.

ORGANISATION ET FONCTIONS DU BUREAU DE LA VÉRIFICATION

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	13.1	265
Organisation du Bureau	13.4	265
Collaboration aux travaux du Comité permanent des comptes publics	13.13	270
Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.)	13.15	270
Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (E.S.I.I.)	13.17	271
Études de la gestion et du contrôle financiers	13.18	271
Vérifications spéciales et Enquêtes	13.19	271
Opérations de vérification	13.21	272
Vérification des organismes internationaux	13.26	273
Ressources humaines	13.32	274
Langues officielles	13.37	276
Normes professionnelles	13.38	276
Réunion des vérificateurs législatifs	13.39	276
Nouveaux locaux	13.40	278
Dépenses du Bureau de la vérification	13.41	278

Pièces

13.1 Organisation du Bureau du vérificateur général du Canada - octobre 1978 266

13.2 Bureau du vérificateur général du Canada - Prévisions et dépenses 277

13

ORGANISATION ET FONCTIONS DU BUREAU DE LA VÉRIFICATION

Introduction

13.1 Au cours de l'année dernière, le Bureau de la vérification a commencé à fonctionner sous le régime de la nouvelle Loi sur le vérificateur général qui a été proclamée le 1er août 1977. Le lecteur trouvera le texte de la Loi à l'annexe A du présent Rapport. L'article 6 de la Loi exige que le Vérificateur général exprime une opinion sur les divers états financiers qui doivent être compris dans les comptes publics comme le prévoit l'article 55 de la Loi sur l'administration financière; l'article 7 exige que le Vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être

porté à l'attention de la Chambre des communes, y compris les cas où il a observé certaines lacunes précises.

13.2 L'article 11 de la Loi permet au Vérificateur général de faire des enquêtes particulières chaque fois que le gouverneur en conseil l'exige. En vertu de cet article, le Bureau de la vérification a poursuivi son examen du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole mentionné au chapitre 22 du Rapport.

13.3 Le Vérificateur général doit également exprimer une opinion sur les comptes de 33 sociétés de la Couronne, de mandataire et de propriétaire, conformément à l'article 77 de la Loi sur l'administration financière; sur 57 sociétés de la Couronne de département et autres entités, dont les comptes des administrations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de leurs organismes affiliés; et sur les comptes des Nations unies et de quelques-uns de ses institutions et organismes affiliés.

Organisation du Bureau

13.4 L'entrée en vigueur de la nouvelle Loi a permis de faire progresser considérablement la réorganisation du Bureau qui a commencé il y a environ cinq ans. Ces changements ont tous été effectués en vue d'établir une structure d'organisation comparable à celle des cabinets d'experts-comptables. Nous avons réussi à obtenir depuis le 1 août 1978 les services à plein temps de 28 professionnels d'expérience, qui rempliront des fonctions équivalentes à celles d'associés des cabinets d'experts-comptables. Ces agents que le Bureau nomme "directeurs principaux" sont d'une importance primordiale puisque tous les travaux d'un ministère ou d'un organisme particuliers passent entre leurs mains. La pièce 13.1 reproduit notre plan révisé d'organisation.

Pièce 13.1 non disponible (voir rapport annuel)

13.5 Le Conseil de gestion du Bureau, composé du Vérificateur général, des Sous-vérificateurs généraux et des Vérificateurs généraux adjoints, assume la responsabilité générale de la direction. Le Bureau se compose actuellement de six groupes:

-vérification des ministères et des sociétés de la Couronne,

-évaluation des contrôles,

-services professionnels,

-planification et Rapports,

-vérification des organismes internationaux, et

-ressources humaines et Administration.

13.6 Le groupe de la Vérification des ministères et des sociétés de la Couronne, composé de 22 équipes de vérification et de sept

bureaux régionaux, est chargé d'organiser et d'effectuer des vérifications financières et législatives dans les ministères et organismes gouvernementaux et dans les sociétés de la Couronne. En plus de ces examens annuels, l'objectif du groupe est d'effectuer des vérifications intégrées et cycliques au moins tous les quatre ans dans chaque ministère, organisme et société de la Couronne que vérifie notre Bureau. Comme l'indique le chapitre 11 du présent Rapport, ces vérifications intégrées renferment toutes les techniques qui ont été appliquées au cours de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, de l'Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information et du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité. Ces vérifications sont destinées à fournir au Parlement, au moins tous les quatre ans, une évaluation approfondie de chaque entité gouvernementale dont la vérification incombe au Bureau.

13.7 Le groupe de l'Évaluation des contrôles est chargé de trois programmes principaux qui sont assimilés par étapes à la méthode de vérification intégrée et cyclique. L'équipe des Études de la gestion et du contrôle financiers effectue des études dans les ministères, organismes et sociétés de la Couronne en vue de produire une évaluation et un rapport concernant l'état des procédés de gestion et de contrôle financiers, et les autres questions qui touchent la qualité de la gestion financière. L'équipe des Vérifications spéciales et Enquêtes effectue des vérifications et des enquêtes concernant des domaines précis de l'administration financière du gouvernement, ou des questions générales qui ont un impact à l'échelle gouvernementale. Des projets peuvent être mis en marche par le Bureau ou à la demande du gouvernement en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général. L'équipe du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité a été mise sur pied au sein de ce groupe.

13.8 Le groupe des Services professionnels a la charge d'un certain nombre d'activités professionnelles de consultation et de soutien au sein du Bureau. Les Services de vérification informatique s'occupent d'examiner les systèmes automatisés de traitement de l'information financière du gouvernement, d'élaborer une technologie de vérification informatique, d'appliquer les techniques de vérification informatique et de former du personnel qualifié dans ce domaine. L'équipe des Normes professionnelles est chargée d'élaborer et de maintenir des normes et des procédés modernes, d'effectuer des recherches en comptabilité et en vérification, de fournir au personnel un service de consultation et d'orientation, d'élaborer et de maintenir les manuels et les guides de vérification du Bureau. L'équipe du Perfectionnement, qui constitue une partie intégrante du groupe, est chargée de la formation et du perfectionnement du personnel professionnel.

13.9 Le groupe de la Planification et des Rapports comprend l'équipe de la Vérification des comptes publics qui est chargée de coordonner l'examen, effectué par le Bureau, des comptes et des états financiers du Canada et de recommander au Vérificateur général l'opinion qu'il devrait exprimer, en ce qui concerne les principaux états financiers compris dans les Comptes publics. Il conseille

également le Vérificateur général sur les principes et les pratiques de comptabilité qui conviennent à l'examen des comptes et des états financiers du Canada, ainsi que sur les changements de ces principes et pratiques que le gouvernement propose de temps à autre. L'équipe de la Planification des programmes s'occupe de coordonner l'établissement des plans de vérification du Bureau et voit à répartir les professionnels entre les divers groupes de vérification du Bureau. L'équipe des Rapports et des Communications a charge de coordonner la préparation de notre Rapport annuel présenté à la Chambre des communes et d'assurer la liaison avec le Comité permanent des comptes publics, les députés et les organismes centraux du gouvernement.

13.10 Le groupe de la Vérification des organismes internationaux agit au nom du Vérificateur général qui est chargé de la vérification des comptes de l'Organisation des Nations unies et de certaines institutions spécialisées, puisqu'il est l'un des trois membres du Comité des commissaires aux comptes des Nations unies.

13.11 Le groupe des Ressources humaines et de l'Administration est chargé d'assurer tous les services d'administration du personnel, d'administration des contrats ainsi que tous les services financiers et administratifs que requiert le Bureau.

13.12 Trois comités consultatifs indépendants conseillent le Bureau en ce qui concerne les problèmes complexes et les questions importantes auxquels nous devons faire face au cours de nos travaux. Le Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques est formé de cinq comptables agréés reconnus, au Canada, pour leur connaissance approfondie des principes et des pratiques de comptabilité et de vérification. Le Comité consultatif indépendant sur les normes de gestion et de contrôle financiers est formé de cinq associés de cabinets qui ont tous participé activement à l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. Le comité le plus récent, le Comité consultatif indépendant sur les normes de la vérification informatique, regroupe cinq associés de cabinets qui ont tous été membres du comité directeur de l'Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information qui vient de se terminer.

Collaboration aux travaux du Comité permanent des comptes publics

13.13 Le Bureau de la vérification a continué d'accorder une importance primordiale à la collaboration, sur demande, aux travaux du Comité permanent des comptes publics dans son examen du Rapport annuel. Selon les circonstances et les sujets traités, le Vérificateur général ou un des Sous-vérificateurs généraux ou d'autres hauts fonctionnaires ont représenté le Bureau à toutes les réunions du Comité. Nous avons aidé le Sous-comité du programme et de la procédure à planifier l'examen de notre Rapport de 1977.

13.14 Au cours de l'année dernière, le Comité des comptes publics a étudié principalement l'Énergie atomique du Canada Limitée, nos constatations et recommandations de 1977 provenant de l'Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information, nos

études de 1976 et de 1977 sur les méthodes de gestion et de contrôle financiers des sociétés de la Couronne, nos constatations et recommandations de 1976 et 1977 sur un certain nombre de vérifications spéciales et d'enquêtes ainsi que sur le Bill C-10, une Loi concernant la création du poste de Contrôleur général. Les recommandations du Comité étaient comprises dans ses trois Rapports à la Chambre des communes, lesquels sont reproduits à l'annexe E.

Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.)

13.15 Nous avons signalé l'année dernière que le Bureau, en prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur le vérificateur général, entreprenait à l'échelle du gouvernement, un Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.), projet d'envergure visant à évaluer si les contrôles de gestion au sein du gouvernement étaient satisfaisants au chapitre de ce qu'il est convenu d'appeler "la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé". Comme le mentionne le chapitre 2 du présent Rapport, ce groupe de travail a examiné des programmes choisis dans certains ministères et organismes du gouvernement, recueillant des renseignements, accumulant des connaissances et déterminant les compétences et les ressources nécessaires au Bureau de la vérification pour remplir son nouveau mandat. Suite à la proclamation de la Loi sur le vérificateur général le 1 août 1977, le projet T.R.A.C.E. axé sur la recherche a été modifié en un programme opérationnel élargi. Cette année, les premiers résultats de nos études axées sur le concept de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé ont été communiqués à la Chambre.

13.16 Les équipes T.R.A.C.E. se sont penchées sur l'importance accordée par les gestionnaires aux questions d'économie, de rendement et d'efficacité. Par suite des premiers examens des ministères, on a déterminé plusieurs secteurs généraux de contrôles de gestion. Trois de ces secteurs ont été examinés en profondeur et les questions importantes qui ont été relevées figurent dans les chapitres 3, 4 et 5 du présent Rapport. On examine actuellement d'autres secteurs de gestion. Les autres questions importantes qui découleront de ces travaux seront au fur et à mesure incluses dans les Rapports annuels à venir.

Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (É.S.I.I.)

13.17 L'Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (É.S.I.I.) a été terminée en décembre 1977 peu après la présentation de notre Rapport de 1977. Le Bureau de la vérification en est toutefois à élaborer un système permanent de vérification du traitement électronique des données (T.E.D.) au sein du groupe des Services professionnels. On a nommé un directeur principal des Services de vérification informatique qui est secondé par le Comité consultatif indépendant sur les normes de la versification informatique décrit au paragraphe 13.12. Les personnes, qui ont pris, part à l'étude continuent sur une échelle moindre à fournir l'aide nécessaire à l'élaboration d'une nouvelle capacité de

vérification informatique interne. Le chapitre 10 du présent Rapport donne notre relevé des mesures prises par le gouvernement suite aux recommandations formulées l'année dernière dans le cadre de l'E.S.I.l.

Étude de la gestion et du contrôle financiers

13.18 Comme le mentionne le Rapport de 1977, l'Etude de la gestion et du contrôle financiers (E.G.C.F.), entreprise en mai 1974, s'est terminée au cours de 1976-1977. L'année dernière, le Bureau a continué de surveiller les mesures correctrices prises ou prévues par les ministères, organismes et sociétés de la Courônne et les deux administrations territoriales en réponse aux recommandations de l'étude. Nous avons accordé une attention particulière à l'organisation financière des ministères et nous faisons rapport, au chapitre 8, des mesures prises en ce qui concerne notre recommandation de 1976 qui demandait qu'un contrôleur soit nommé dans chaque ministère, organisme et société de la Couronne. Les questions soulevées par l'E.G.C.F., ainsi que les activités de surveillance y relatives font maintenant partie intégrante de nos vérifications dont la portée est élargie.

Vérifications spéciales et Enquêtes

13.19 Au cours de 1977-1978, cinq études spéciales ont été effectuées à l'échelle gouvernementale. Les résultats de quatre de ces études figurent dans le présent Rapport:

-Amélioration de la qualité de l'information financière destinée au Parlement (chapitre 6);

-Facturation des services de locaux (chapitre 7);

-Passation des contrats (chapitre 9); et

-Vérification interne intégrée, exécutée par le gouvernement (chapitre 12).

Une cinquième étude est présentement en cours. Elle porte sur les services de télécommunications de neuf ministères du gouvernement. Cette étude sera parachevée au cours de l'année actuelle et les questions qu'il faudrait porter à l'attention de la Chambre des communes seront renfermées dans mon Rapport de 1979.

13.20 Au cours de l'année qui vient, on entreprendra une étude des systèmes de revenus d'accise du ministère du Revenu national, Douanes et Accise, et on prévoit que les résultats seront présentés en 1979.

Opérations de vérification

13.21 L'annexe C du présent Rapport contient les attestations du Vérificateur général concernant les principaux états financiers du Canada et nos observations relatives à ces états qui sont également présentées dans le volume 1 des Comptes publics.

13.22 Les chapitres 14 à 19 du présent Rapport renferment les constatations, observations et recommandations découlant de six vérifications intégrées préalables effectuées au cours de l'année dernière.

13.23 Le chapitre 20 renferme des observations sur les états financiers et l'exploitation des sociétés de la Couronne et autres entités à l'égard desquelles le Vérificateur général est tenu de donner des opinions distinctes. Il contient une liste de toutes ces sociétés et entités concernées.

13.24 Le chapitre 21 contient les observations faites en conformité avec l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général concernant les irrégularités découvertes au cours des examens effectués par le Bureau de la vérification et d'autres sujets qui, selon le Vérificateur général, devraient être portés à l'attention de la Chambre des communes.

13.25 Finalement, le chapitre 22 commente certains sujets particuliers traités dans les Rapports précédents qui revêtent suffisamment d'importance pour être portés de nouveau à l'attention de la Chambre des communes. Ces commentaires découlent du suivi et du contrôle qu'exerce continuellement le Bureau sur les mesures prises en vue de corriger les lacunes déjà, signalées.

Vérification des organismes internationaux

13.26 Le Vérificateur général du Canada a poursuivi la vérification des comptes des organismes internationaux conformément aux attentes découlant de la participation du Canada au sein d'organismes internationaux. Cela ne représente pas uniquement une facette de l'engagement permanent du Canada vis-à-vis de la communauté internationale, mais aussi une excellente occasion pour le personnel du Bureau d'élargir son expérience et de se perfectionner au niveau professionnel.

13.27 Le Comité des commissaires aux comptes des Nations unies est composé des Vérificateurs généraux du Bangla Desh, du Canada et du Ghana. Le mandat de trois ans du Canada expire le 30 juin 1980. Ainsi qu'il a été mentionné dans les Rapports précédents, le Comité des commissaires aux comptes a introduit d'importants changements concernant l'organisation et les procédés afin de permettre aux membres de s'acquitter plus efficacement de leurs responsabilités nombreuses et solidaires et à préférer la vérification fondée sur les systèmes à celle fondée sur les transactions. Dans son rapport à l'Assemblée générale des Nations unies à l'occasion de la réunion biennale de 1976-1977, le Comité des commissaires aux comptes a souligné les résultats de l'étude de la gestion et du contrôle financiers, en mettant l'accent sur les observations et les recommandations découlant du changement en faveur de la vérification fondée sur les systèmes. Ce rapport traite également des progrès accomplis concernant l'intégration de la méthode de vérification qui a surtout été rendue possible par la création du Comité des opérations de vérification en juin 1976. M. Edward R. Rowe, vérificateur général

adjoint, qui a été le premier président du Comité des opérations de vérification et M. Michael R. Harle, directeur de la Vérification externe (Canada), directeur principal obtenu en vertu du Programme de permutation des cadres, ont terminé un mandat de deux ans au sein du Comité des commissaires aux comptes en juin 1978. Ils ont été remplacés par M. G. Peter Wilson, vérificateur général adjoint, et Mlle Bonnie Miller, un des directeurs principaux du Bureau.

13.28 En plus de faire rapport, à l'Assemblée générale des Nations unies en soi, le Comité des commissaires aux comptes a également publié 10 rapports sur d'autres éléments importants de l'Organisation des Nations unies. Le personnel canadien avait la principale responsabilité de la vérification des comptes des Nations unies, y compris celle des opérations pour le maintien de la paix et des fonds en fiducie ainsi que celle de l'Université des Nations unies, de l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche et celle de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations unies.

13.29 Le Vérificateur général du Canada est également le vérificateur externe de l'Organisation de l'aviation civile internationale, seule institution spécialisée des Nations unies dont le siège social est au Canada. Un rapport spécial terminé en juin 1978 contenait les points principaux de l'examen du système de gestion et de contrôle financiers de cette institution. Cet examen a été fait par le personnel de notre bureau régional de Montréal sous la direction générale de M. Rowe.

13.30 En juin 1978, le Canada terminait un mandat de trois ans au sein du Comité des vérificateurs externes de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. M. Fréderic Bélanger, un directeur de la vérification, a représenté le Canada au sein du Comité à Bruxelles pendant 18 mois, remplaçant le regretté Alexander G. Cross, autrefois directeur général du Bureau. Au cours de cette période, on a accompli des progrès considérables relativement à l'élaboration des procédés et des programmes de vérification et des dossiers permanents de vérification, en vue de s'adapter au caractère obligatoirement rotatif des accords concernant la vérification de l'O.T.A.N.

13.31 Le Canada a fourni un membre au Comité de vérification externe de 1978 du Fonds monétaire international comme l'ont fait la Tunisie et Panama. M. Harold E. Hayes, un directeur principal de notre Bureau, a travaillé à titre de membre canadien du Comité au siège social du Fonds monétaire à Washington (D.C.) en mai et juin.

Ressources humaines

13.32 Le Bureau de la vérification poursuit ses efforts en vue de fournir à son personnel un plan de carrière semblable à celui que l'on retrouve dans les principaux cabinets d'experts-comptables. Nous croyons que les jeunes professionnels prometteurs peuvent recevoir en travaillant au Bureau une excellente formation. Nos programmes de recrutement et de formation sont planifiés dans ce sens. Vingt-six diplômés d'universités se sont joints au Bureau en 1978 et ils sont

tous inscrits aux programmes de perfectionnement qui leur permettront de devenir C.A., C.G.A., ou R.I.A. Nos politiques en matière de personnel se basent sur le concept qu'un roulement du personnel provenant de l'extérieur ou se trouvant au sein du Bureau est une bonne chose à la fois pour le Bureau en empêchant une sclérose intellectuelle et pour la Fonction publique en fournissant une source permanente de personnes compétentes pour les postes de gestion et de finance à tous les niveaux.

13.33 Le 1er août 1978, 201 de nos employés professionnels à plein temps réunissaient les qualités voulues pour devenir membres d'associations comptables professionnelles et 12 possédaient d'autres antécédents professionnels. Cent quatorze stagiaires en comptabilité étaient inscrits à des programmes leur permettant d'obtenir des titres professionnels.

13.34 Le tableau suivant indique la composition de notre personnel à plein temps au 1 août 1978, au 31 mars 1978 et au 31 mars 1977 (en sont exclues les personnes recrutées en vertu du Programme de permutation des cadres):

	1er août 1978	31 mars 1978	31 mars 1977
Haute direction	28	24	17
Directeurs et gestionnaires	67	67	54
Surveillants et vérificateurs	139	136	139
Autre personnel de vérification	112	91	91
Professionnels	346	318	301
Personnel de soutien et personnel administratif	147	140	110
	493	458	411
Dans la région de la Capitale nationale	384	360	316
Dans d'autres parties du Canada	109	98	95
	493	458	411

13.35 Le Bureau continue de se prévaloir largement des ressources professionnelles du secteur privé, non seulement pour augmenter l'effectif permanent, mais également pour s'assurer de toute une gamme de connaissances et d'expériences spécialisées qui ne sont pas nécessaires à plein temps. Ceci permet d'accroître l'expérience du personnel permanent et aussi d'atteindre des normes de vérification toujours plus élevées. Le 1 août 1978, on comptait 22 personnes travaillant au Bureau en vertu du Programme de permutation des cadres de la Commission de la Fonction publique et 183 employés liés par contrat en vue de rendre des services professionnels pour diverses périodes de temps.

13.36 Voici la liste des membres du Bureau de la vérification qui ont pris leur retraite au cours de l'année: M. J.-Marcel Laroche,

R.I.A., LL.B., directeur de la vérification qui comptait plus de 34 années de service; M. Kenneth J.G. Young, R.I.A., gestionnaire de la vérification qui comptait plus de 37 années de service; Mlle Helen Scott, commis qui avait plus de 35 ans de service; M. Donald H. McMillan, C.G.A., gestionnaire de la versification, et Mlle M. Marguerite Gratton, secrétaire d'un Sous-vérificateur général, qui comptaient chacun plus de 32 années de service, Mlle Béatrice G. Bottema, secrétaire au bureau d'Edmonton, et Mlle Ruby L. Mick, secrétaire au bureau de Toronto, qui avaient toutes deux plus de 30 années de service et M. Ronald C. Collins, premier vérificateur, comptant plus de 21 années de service. Toutes ces personnes ont contribué à l'efficacité et à l'esprit du Bureau, ce dont nous les remercions infiniment.

Langues officielles

13.37 Les modifications du Programme des langues officielles qui sont en vigueur depuis octobre 1977 ont accru les responsabilités des ministères et des organismes. Dans l'esprit de l'engagement réaffirmé par le gouvernement à l'égard des objectifs de la Loi sur les langues officielles (S.R., c. 0-2) et de la Résolution adoptée par le Parlement, le Bureau a entrepris un examen systématique des exigences linguistiques des postes. Par suite de cette révision, 318 postes ont été identifiés de nouveau, 143 employés ont subi l'examen de connaissance linguistique et 22 ont suivi des cours de langue. L'élaboration d'un programme interne de formation linguistique est presque terminée.

Normes professionnelles

13.38 Au cours de l'année, tous les employés professionnels ont reçu la version finale du Manuel de la vérification dont fait mention le Rapport de l'an dernier. Un programme est actuellement en cours en vue de modifier et de mettre à jour le Manuel de la vérification, afin d'inclure tous les aspects de la vérification intégrée à laquelle on a précédemment fait allusion et ainsi fournir des normes et des pratiques uniformes pour toutes les activités de vérification du Bureau. Le Bureau de la vérification a également établi des Comités internes sur les normes de comptabilité et de vérification publiques, en vue d'assumer certaines des responsabilités de l'actuel Comité consultatif indépendant du Vérificateur général sur les normes de comptabilité et de vérification publiques.

Réunion des vérificateurs législatifs

13.39 Les vérificateurs législatifs canadiens ont tenu leur sixième réunion annuelle à Edmonton, du 25 au 27 septembre 1978 et ils ont alors échangé leurs points de vue sur des questions techniques et autres sujets d'intérêt commun. Environ 40 cadres supérieurs des bureaux fédéral et provinciaux de la vérification y assistaient. L'ordre du jour comprenait des sujets pertinents tels que: la vérification financière comme préalable à l'évaluation des programmes, un rapport rédigé par chaque vérificateur législatif sur la situation actuelle de la législation qui touche leurs bureaux, le rôle des

Comités des comptes publics et leur relation avec le vérificateur législatif, la vérification informatique, un rapport du groupe d'étude de l'Institut canadien des comptables agréés sur la comptabilité et la vérification gouvernementales et les progrès des programmes de formation du personnel. Les conférenciers ont été l'honorable Peter Lougheed, premier ministre de l'Alberta; M. Mort Dittenhoffer, vice-président exécutif de l'Association of Government Accountants; M. John D. Heller, contrôleur général adjoint du U.S. General Accounting Office; M. Ruben J. Rosen, associé de Touche Ross & Cie; M. Kenneth J. Sharp, chef du Government Accountancy Service de Grande-Bretagne et M. Patrick Reid, député au provincial, président du Comité permanent des comptes publics de l'Ontario.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GENERAL DU CANADA

Prévisions et dépenses

Prévisions et dépenses par activités

Activités	1978-1979 Prévisions	1977-1978 Prévisions	1977-1978 Dépenses	1976-1977 Prévisions	1976-1977 Dépenses
			en milliers de dollars		
Vérifications publiques	22,041	18,501	17,595	12,966	12,311
Autres Vérifications	622	509	576	195	381
Administration	2,953	2,364	2,549	938	1,315
TOTAL	25,616	21,374	20,720	14,099	14,007

Prévisions et dépenses par articles

	1978-1979 Prévisions	1977-1978 Prévisions	1977-1978 Dépenses	1976-1977 Prévisions	1976-1977 Dépenses
			en milliers de dollars		
Traitements et salaires	11,806	10,649	9,774	8,845	7,686
Régimes de prestations des employés	1,590	1,313	1,280	901	876
Transports et communications	1,104	976	855	777	637
Information	121	88	55	55	73
Services professionnels et spéciaux y compris le Programme de permutation des cadres	10,303	7,417	7,822	2,883	4,159

Location	111	80	118	84	82
Achat de services de réparation et d'entretien	19	12	27	73	41
Services d'utilité publique, fournitures et approvisionnements	455	175	270	193	192
construction et acquisition de machines et de matériel	92	627	512	256	251
Toutes autres dépenses	15	37	7	32	10
TOTAL	25,616	21,374	20,720	14,099	14,007

Nouveaux locaux

13.40 L'an dernier, le Bureau de la vérification a emménagé dans de nouveaux locaux, à l'immeuble C.D. Howe, au 240, rue Sparks à Ottawa. Cet emménagement dans des locaux plus modernes et plus agréables a permis au Bureau de regrouper ses employés dans un même immeuble et d'assurer un meilleur milieu de travail. Ces nouveaux locaux offrent, comme autres avantages appréciables, la possibilité d'assurer des communications internes plus efficaces et d'accroître la protection qui doit entourer les travaux du Bureau.

Dépenses du Bureau de la vérification

13.41 La pièce 13.2 indique les prévisions et les dépenses du Bureau de la vérification par activités et par articles.

PARTIE 2

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 2

MINISTÈRES, ORGANISMES ET SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Chapitre		Page
VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES DES MINISTÈRES		
14.	COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA	295
15.	MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS	347
16.	MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE	381
17.	MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ETRE SOCIAL	429
18.	MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES ET ACCISE	497
19.	MINISTÈRE DES TRANSPORTS	533
	AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION	
20.	OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET L'EXPLOITATION DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET AUTRES ENTITÉS	597
21.	OBSERVATIONS RAPPORTÉES SELON L'ARTICLE 7 DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	609
22.	OBSERVATIONS SUR DES SUJETS TRAITÉS DANS LES RAPPORTS DES ANNÉES ANTÉRIEURES	617

VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES DES MINISTÈRES

VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES DES MINISTÈRES

Table des matières

Chapitre		Paragraphe	Page
14.	COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA		
	Introduction		
	La Commission	14.1	295
	Aperçu des activités du Bureau de la vérification	14.8	299

Particularités de la Commission	14.13	300
Organisation et rôle de la fonction financière	14.20	302
Travaux de recherche sur l'analyse du coût-efficacité		
Données de base	14.29	305
Programme de formation de la main d'oeuvre du Canada	14.32	305
Programme d'initiatives locales	14.44	308
Systèmes ministériels de mesure de la performance	14.55	310
Vérification interne	14.80	315
Groupe des programmes des prestations		
Données de base	14.106	321
Examen du Système de prestations et de trop-payés	14.112	322
Suivi de l'Etude d'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (1977)	14.133	327
Élaboration du système à accès direct de paiements des prestations	14.146	330
Examen des comptes financiers	14.149	331
Groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population		
Données de base	14.151	331
Achat de cours de formation	14.155	332
Programme de perfectionnement de la formation	14.163	334
Programme Canada au travail	14.166	334
Autres dépenses de fonctionnement	14.170	335
Formulation imprécise des ententes	14.173	335
Sommaire des recommandations et des commentaires de la Commission		336
Pièces		
14.1 Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et Ministère de l'emploi et de l'immigration - Organigramme - Août 1977		296
14.2 Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Organigramme sommaire - Finances et Administration - Mars 1978		303
14.3 Sommaire des résultats de l'échantillon		324

15. MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS

Introduction

Vue d'ensemble du Ministère	15.1	347
Sommaire des activités du Bureau de la vérification	15.8	349
Organisation et rôle de la fonction financière		
Données de base	15.14	350
Portée de l'examen	15.17	351
Évaluation générale	15.18	353
Observations et recommandations	15.19	353
Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité		
Introduction	15.25	354
Programme du spectre des fréquences radio-électriques		
Données de base	15.27	354
Portée de l'examen	15.28	355
Evaluation générale	15.29	355
Observations et recommandations	15.33	355
Agence des télécommunications gouvernementales		
Données de base	15.53	359
Portée de l'examen	15.54	359
Evaluation générale	15.55	359
Observations et recommandations	15.58	360
Examen de la fonction de vérification interne		
Données de base	15.72	362
Portée de l'examen	15.74	363
Evaluation générale	15.76	363
Observations et recommandations	15.77	364
Étude des contrats		
Données de base	15.91	366
Portée de l'examen	15.92	366
Évaluation générale	15.93	366
Observations et recommandations	15.94	366
Examen des opérations financières		
Portée des activités de vérification	15.102	368
Observations et recommandations - Ministère	15.104	368
Observations et recommandations - Agence des télécommunications gouvernementales	15.112	370
Suivi des recommandations des années antérieures	15.119	371
Sommaire des recommandations et des commentaires du Ministère		371

Pièces

15.1 Ministère des Communications Organigramme -

Avril 1978 348

15.2 Ministère des Communications - Organigramme - proposé pour la direction des finances - Avril 1978 352

16. MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE

Introduction		
Le Ministère	16.1	381
Sommaire des activités du Bureau de la vérification	16.7	383
Récentes initiatives du Ministère	16.10	384
Organisation et rôle de la fonction financière		
Introduction	16.12	385
Évaluation générale	16.16	385
Rôle du fonctionnaire supérieur des finances	16.17	386
Direction de la machinerie - Contrôles de la gestion		
Introduction	16.23	387
Portée de la vérification	16.27	387
Évaluation générale	16.29	388
Efficacité	16.32	389
Le Secrétariat du Conseil consultatif en machinerie et équipement	16.36	390
Vérification interne		
Introduction	16.41	391
Portée	16.44	391
Evaluation générale	16.45	392
Niveau hiérarchique	16.46	392
Fonctions incompatibles	16.48	392
Comité de vérification	16.49	393
Champ d'application	16.52	393
Mise au point du plan de travail annuel	16.58	395
Méthodes de vérification	16.60	395
Contrôle budgétaire		
Description du système actuel de préparation du budget	16.62	395
Portée	16.65	396
Evaluation générale	16.66	396
Planification	16.68	397
Élaboration des programmes de travail	16.72	397
Contrôle des opérations et des activités	16.76	398
Préparation de rapports financiers		
Introduction	16.82	399
Portée	16.83	400
Evaluation générale	16.84	400
Méthodes de préparation de rapports	16.85	400

Rapports sur la mesure du rendement 16.87 401
L'utilisation des rapports financiers 16.89 401
Rapports sur les engagements financiers 16.93 402

Traitement électronique des données
Introduction et portée 16.96 402
Évaluation générale 16.98 403
Planification à long terme 16.99 403
Contrôle sécuritaire 16.101 403
Moyens de secours 16.103 403
Consignation des systèmes et des programmes 16.107 404
Contrôle physique des programmes et de la consignation 16.109 404
Répartition des tâches 16.111 404
Participation des utilisateurs 16.113 405

Subventions et contributions
Introduction et portée 16.115 405
Programme de développement des entreprises 16.116 406
Céréales et graines oléagineuses 16.136 410
Programme d'aide à l'industrie de la construction navale 16.149 412

Direction des projets de promotion - Revenus de droits de participation
Imputation de droits de participation sans autorisation 16.156 413
Dépense non autorisée des revenus 16.159 414

Suite donnée aux recommandations des années précédentes 16.163 414

Résumé des recommandations et des commentaires du Ministère 416

Pièce
16.1 Ministère de l'Industrie et du Commerce - Organigramme 382

17.MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ETRE SOCIAL

Introduction
Vue d'ensemble du Ministère 17.1 429
Sommaire des activités du Bureau de la vérification 17.6 431
Points saillants des observations de vérification 17.12 432

Rôle de la fonction financière
Données de base 17.29 435
Portée de la vérification 17.31 435
Points forts 17.32 436
Domaines susceptibles d'amélioration 17.35 437

Renseignements financiers pour le Parlement
But et portée de l'examen 17.51 443
Observations générales 17.52 444

Vérification interne
Données de base 17.56 445
Portée de l'examen 17.58 445
Points forts 17.59 446
Secteurs susceptibles d'amélioration 17.63 446

Dispositions financières du Régime de pensions du Canada
Description générale 17.74 449
Portée de la vérification 17.76 449
Taux de contribution 17.77 450

Contrôles des contributions et des prestations du Régime de pensions du Canada
Données de base 17.78 450
Portée de la vérification 17.80 451
Mise à jour des systèmes, des programmes et des fichiers mécanographiques 17.82 451
Contrôle des renseignements concernant les gains cotisables et les contributions 17.84 452
Contrôle des versements de prestations 17.90 454

Contrôle des prestations d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse
Description du programme 17.93 455
Portée de la vérification 17.95 455
Points forts 17.96 456
Secteurs susceptibles d'amélioration 17.97 456

Allocations familiales et sécurité du revenu - mesure du rendement
Données de base 17.104 457
Portée de l'étude pilote 17.105 457
Evaluation générale 17.107 458
Constatations de l'étude pilote 17.108 458
Améliorations subséquentes 17.110 459

Régime d'assistance publique du Canada
Description du programme 17.113 459
Portée de la vérification 17.119 461
Points forts 17.120 461
Secteurs susceptibles d'amélioration 17.123 462

Soins de santé
Description du programme 17.134 465
Portée de la vérification 17.138 466
Règlement des frais partagés au 31 mars 1977 17.140 466
Façon de rendre compte des versements depuis le 1er avril 1977 17.142 467

Services médicaux
- Description du programme 17.144 467
- Portée de la vérification 17.146 468
- Points forts 17.148 469
- Secteurs susceptibles d'amélioration 17.150 469
- Revenus pour les soins hospitaliers 17.156 471

Santé et Sport amateur
- Description du programme 17.158 471
- Portée de la vérification 17.160 472
- Leadership et dotation en personnel de la fonction financière 17.161 472
- Vérification des contributions 17.163 472
- Consignation des politiques, des responsabilités et des méthodes financières 17.167 473
- Préparation des budgets, approbation des projets et renseignements de gestion 17.169 474

Paye
- Données de base 17.173 475
- Portée de la vérification 17.175 476
- Responsabilités de l'administration de la paye 17.176 476
- Contrôle de la documentation de source 17.179 477
- Comptabilité de la paye 17.182 478

Subventions et contributions pour le bien-être national, la planification familiale ainsi que la recherche de développement dans le domaine de la santé nationale
- Descriptions de programmes 17.185 478
- Portée de la vérification 17.188 479
- Normes générales de contrôle 17.190 479

Conseil de recherches médicales
- Description 17.194 480
- Portée de la vérification 17.195 480
- Points forts 17.196 480
- Organisation et dotation de la fonction financière 17.197 481

Observations signalées en conformité avec les exigences du paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général
- Manquement à obtenir un contrat pour des services de traitement électronique des données 17.199 481

Sommaire des recommandations et des commentaires du Ministère 482

18.MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES

ET ACCISE

Introduction 18.1 497

Vue d'ensemble des opérations douanières
Données de base 18.8 498
Organisation 18.10 498
Renseignements financiers et autres 18.12 499

Sommaire des activités du Bureau de la Vérification 18.15 500
Portée de la vérification 18.20 502
Points qui ne font pas partie de la vérification 18.24 502

Le milieu douanier 18.27 503
Soumission volontaire 18.30 503
Mise en application et dédouanement 18.34 504
Autres facteurs 18.36 505

Evaluation générale 18.38 505

Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité 18.41 506
Mesure de l'efficacité du programme 18.43 507
Mesure du rendement des opérations 18.51 508

Contrôles du système de revenu des douanes
Contrôle de l'examen et de l'arrivée des marchandises jusqu'au point de dédouanement 18.57 509
Documentation de contrôle du fret 18.64 511
Comptes à recevoir 18.71 512
Perception 18.74 513
Entrepôts de douanes 18.79 513
Evaluation 18.85 514
Drawbacks, remboursements et remises 18.92 515
Enquêtes 18.98 516

Quantification statistique de l'évaluation de l'écart de revenu 18.102 517

Système de traitement automatisé des déclarations du fret à l'entrée et de perception (C.E.P.A.C.S.) 18.111 519

Vérification interne 18.125 522

Sommaire des recommandations et des commentaires du Ministère 524

19.MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Introduction 19.1 533
Vue d'ensemble du Ministère 19.2 533

Dépenses de fonctionnement	19.8	535
Dépenses d'immobilisations	19.14	537
Subventions et contributions	19.15	538
Sommaire des activités de vérification	19.17	539
Constatations de la vérification financière	19.23	541
Vérification interne		
Introduction	19.37	543
Comité de vérification et de revue des activités	19.40	544
Direction de la revue et de la vérification financières	19.44	544
Revue des activités	19.57	547
Direction de l'évaluation	19.71	549
Planification et acquisition d'immobilisations		
Introduction	19.76	550
Responsabilité et imputabilité des projets	19.82	552
Consignation des propositions d'immobilisations	19.85	552
Approbation des projets	19.89	553
Contrôle des projets	19.93	554
Revue après l'achèvement	19.96	554
Cas d'acquisitions d'immobilisations		
Aéroport international de Calgary	19.98	555
Agrandissement de l'aéroport international de Toronto "Malton"	19.106	557
Brise-glaces de classe "R"	19.108	558
Automatisation des phares	19.113	559
Système de gestion du trafic maritime de la Côte ouest	19.120	560
Centre d'essai des véhicules automobiles	19.124	561
Institut de formation de Transports Canada	19.130	562
Contrôle des immobilisations		
Introduction	19.135	563
Système de comptabilité des immobilisations	19.137	563
Observations	19.139	564
Gestion des ressources humaines		
Introduction	19.146	565
Planification de la main-d'oeuvre et de l'organisation	19.153	566
Formation et perfectionnement	19.168	569
Le Fonds renouvelable des aéroports	19.184	571
Sociétés de la Couronne et organismes connexes		
La Commission canadienne des transports	19.193	573
Le Conseil des ports nationaux	19.197	574
L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	19.206	576
Les Administrations de pilotage	19.214	578
La Société des transports du Nord, Limitée	19.218	579

Autres sociétés de la Couronne 19.222 580

Sommaire des recommandations et commentaires du Ministère. 581

14

COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

La Commission

14.1 La Loi régissant l'emploi et l'immigration, 1976-77, c.54 votée en août 1977, fusionnait la Commission d'assurance chômage et le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, et les remplaçait par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Le nouveau ministère fournit à la Commission les services voulus de planification et de recherche.

14.2 La Commission de l'emploi et de l'Immigration du Canada devient ainsi l'un des organismes les plus importants et les plus complexes du gouvernement: ses dépenses annuelles dépassent $5,000 millions, et le nombre d'années-hommes autorisées est de quelque 25,000. Seuls le ministère de la Santé et du Bien-être social et le ministère des Finances la devancent au chapitre des dépenses brutes et la Commission occupe le cinquième rang des ministères d'après le nombre d'années-hommes autorisées.

14.3 La Commission se compose de trois groupes distincts: (1) la Politique du marché du travail; (2) la Politique relative à l'immigration et à la population; et (3) les Programmes des prestations. Ces groupes se répartissent à leur tour en 10 régions délimitées par chacune des provinces, auxquelles vient s'adjoindre la direction générale du Service étranger. Dans l'ensemble, la Commission constitue un organisme très décentralisé, comptant 500 comptoirs de service dans le pays. La variété des programmes qu'elle administre ajoute encore à la complexité de son fonctionnement.

14.4 Parmi les objectifs du Groupe de la politique du marché du travail se trouvent la mise en valeur et l'utilisation des ressources canadiennes en main-d'oeuvre ainsi que la fourniture de services d'emploi. Pour atteindre ces objectifs, le Groupe dirige plus de 20 programmes apparentés à trois types principaux: la création d'emploi (programme Canada au travail), la formation (Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada), et l'expansion du marché du travail (Compagnie des travailleurs d'été). Plus de 300 Centres de Main-d'oeuvre du Canada assurent des services d'emploi et contribuent à l'administration des programmes.

Pièce 14.1 non disponible (voir rapport annuel)

14.5 Le Groupe de la politique relative à l'immigration et à la population a pour fonction de moduler les entrées au Canada d'immigrants et de non-immigrants en fonction des intérêts économiques, sociaux et culturels du Canada. Il contribue, à cette fin, à quatre programmes d'assistance à l'immigration et administre plus de 150 centres d'immigration situés au pays et à l'étranger.

14.6 Le Groupe des programmes des prestations s'occupe de procurer de l'aide financière à court terme et certains autres types d'assistance aux travailleurs qui y ont droit. Les 300 bureaux de district initient le paiement de toutes les prestations d'assurance-chômage.

14.7 La pièce 14.1 illustre la structure d'organisation de la Commission et du Ministère. Leurs opérations financières pour l'année financière 1977-1978 sont résumées dans le tableau suivant.

Résumé des opérations financières
(en millions de dollars)

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada			
Groupe de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population			
Frais d'administration			$ 40
Groupe de la politique du marché du travail			
Fonctionnement		$ 222	
Programmes de formation		572	
Programmes de création d'emploi		321	
Programmes d'expansion du marché du travail		25	1,140
Groupe de la politique relative à l'immigration et à la population			
Fonctionnement		$ 64	
Programmes		4	68
			1,248
Groupe des programmes des prestations - Revenus:			
Cotisations	$ 2,551		
Participation de l'État	1,739		
Total des revenus	$ 4,290		
Prestations versées		$ 3,904	
Frais d'administration		234	4,138

Ministère de l'Emploi et de
l'Immigration

Frais de planification et de recherche	9
	$ 5,395

Aperçu des activités du Bureau de la vérification

14.8 Lorsqu'il a planifié la vérification de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le Bureau du vérificateur général a adopté une méthode très générale, regroupant tous les principaux programmes et centres de responsabilité de la Commission. Cette méthode lui permet d'englober aussi bien le travail de vérification ordinaire du Bureau que les projets spéciaux qu'il réalise à l'occasion. Le Vérificateur général peut ainsi présenter un rapport intégré sur les activités de la Commission.

14.9 Vu l'ampleur et la complexité de la Commission, il est impossible en une période donnée d'en examiner toutes les fonctions ou toutes les activités et, à plus forte raison, les deux. Pour déterminer les domaines à examiner dans l'année courante, le Bureau s'est fondé sur sa connaissance de la Commission, sélectionnant de préférence les programmes et activités où ses constatations risquent d'avoir le plus de portée, compte tenu de la nature des programmes et des difficultés d'administration qu'ils posent. Les vérifications réalisées à ce jour ont couvert les programmes les plus importants et permettent de présenter un rapport intégré. Parmi les domaines réservés à un examen futur, mentionnons le processus budgétaire et les rapports financiers, omis à cause de la répercussion particulière du fusionnement décrit plus haut.

14.10 La vérification de la Commission pour l'année 1977-1978 a été divisée en cinq étapes:

1.Examen de l'organisation et du rôle de la fonction financière de la Commission.

2.Travaux de recherche sur l'analyse du coût-efficacité relativement:

-au Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada;

-au Programme d'initiatives locales;

-aux systèmes ministériels de mesure de la performance.

3.Examen des activités de vérification interne de la Commission.

4.Examen du Groupe des programmes des prestations, et notamment:

-examen du Système de prestations et de trop-payés (à partir d'un échantillon statistique des prestations);

-suivi de l'Étude d'évaluation des systèmes d'informatique et

d'information, réalisée en 1977;

-examen de l'évolution du système à accès direct de paiements de prestations;

-examen des comptes financiers.

5.Examen des comptes des groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population, y compris un examen des systèmes de contrôle financier et des sondages sur les transactions de tous les programmes et activités importants de chacune des régions.

14.11 Au terme de chacune des étapes de la vérification, le Bureau a présenté à la Commission un rapport ou une lettre à la gestion établissant ses constatations. Le présent chapitre constitue un résumé des plus importantes de ces constatations.

14.12 Nous tenons ici à remercier le personnel de la Commission de la collaboration constante qu'il nous a prêtée malgré le bouleversement interne que lui a causé le récent fusionnement.

Particularités de la Commission

14.13 Les travaux de vérification et l'optique adoptée pour les conduire mettent en lumière certaines particularités de la Commission dont il importe de tenir compte dans l'examen des résultats. Ce sont notamment:

-la structure décentralisée de l'organisme, qui confie aux régions la plus grande partie des responsabilités d'exécution des programmes et dont les gestionnaires de programme et les gestionnaires fonctionnels sont relativement indépendants les uns des autres; et

-le fait qu'une grande part des activités de la Commission consiste en versements à titre de programmes d'assistance financière et que l'admissibilité des bénéficiaires doit faire l'objet d'une surveillance constante.

14.14 La décentralisation de la Commission et l'autonomie qui en résulte pour ses diverses parties sont dues à l'ampleur, à la complexité et à la diversité de ses programmes. Or, une décentralisation excessive risque toujours d'entraver le contrôle efficace de chacune des activités et l'application uniforme, fondée sur une même interprétation, des politiques de la Commission. Elle rend également difficile le contrôle du travail en fonction des critères d'économie, du rendement et d'efficacité. Maintenir un juste équilibre entre décentralisation et autonomie d'une part et, d'autre part, le besoin de contrôles centralisés est une tâche malaisée. Dans le cas de la Commission, la difficulté est plus grande encore vu la nature délicate des programmes qu'elle administre.

14.15 Nous n'avons pas examiné toutes les activités de la Commission, ni le détail de son organisation. Nous ne sommes donc pas

habilités à faire de commentaires exhaustifs sur sa nouvelle structure. Nous avons cependant repéré un certain nombre de situations oui la décentralisation semble avoir entraîné quelques difficultés dans l'administration des programmes.

14.16 Nous avons remarqué, par exemple, des variations dans l'interprétation par les bureaux locaux de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage 1970-71-72, c.48 (paragraphe 14.130), un certain décalage entre les objectifs du programme d'assurance chômage et ceux de certains programmes de création d'emploi (paragraphe 14.123) et un manque de coordination entre divers travaux d'évaluation et de vérification (paragraphe 14.86).

14.17 Ces observations n'ont pas pour but de réfuter le principe de la décentralisation et de l'autonomie, tel qu'adopté par la Commission. Les problèmes qu'elle connaît se présentent d'ailleurs dans presque tous les organismes de son importance. Il reste qu'on devrait les garder présents a l'esprit au moment de faire le point sur la situation actuelle et de décider s'il y a lieu de pousser la décentralisation encore plus loin.

14.18 La Commission dépense plus de $5,000 millions au titre de programmes de contributions, qui sont presque tous de l'assistance financière. Elle est, de ce fait, l'un des plus importants "distributeurs" de fonds publics, ce qui explique certaines difficultés d'administration: elle doit, en effet, s'employer constamment à maintenir un juste équilibre entre, d'une part, la qualité de ses services dont la rapidité et les considérations humanitaires qui y sont attachées et, d'autre part, le contrôle de l'admissibilité et de la validité. Les programmes d'Assurance chômage, de formation de la main-d'oeuvre du Canada, Canada au travail et Jeunesse-Canada au travail en sont de bons exemples: s'ils sont difficiles à administrer dans un environnement de contrôle approprié, c'est que des pressions constantes sont exercées auprès de la Commission pour accélérer le roulement des opérations de manière à réduire les délais d'attente de manière à ce que l'effet soit ressenti le plus tôt possible.

14.19 Le récent fusionnement du Ministère et de la Commission était essentiellement destiné à permettre une meilleure coordination des programmes apparentés les uns aux autres et, par là, à atténuer les effets de la décentralisation. D'autres sphères d'activité et d'autres fonctions de la Commission pourraient également profiter d'une coordination plus étroite au niveau des programmes ou encore d'un renforcement des directives centrales. La Commission a fait des efforts notables en ce sens à l'occasion du fusionnement. Les résultats devraient s'en faire sentir à brève échéance sur le plan de l'administration financière et du contrôle du rendement et de l'efficacité des programmes.

Organisation et rôle de la fonction financière

14.20 L'un des plus importants éléments d'un système efficace de gestion et de contrôle financiers consiste en une structure

organisationnelle financière solide. Aussi le Bureau du vérificateur général a-t-il accordé un intérêt particulier à cette question, et nous incluons dans la vérification de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada une évaluation de la nouvelle structure projetée pour la fonction financière présentement en voie d'instauration.

14.21 La pièce 14.2 illustre l'organisation de la fonction financière et des services administratifs. S'y trouve représenté le principe fondamental du plan de réorganisation, voulant que le Directeur exécutif des finances et de l'administration soit responsable, par l'entremise de ses subordonnés, des directives fonctionnelles à donner aux agents financiers de chacune des dix régions et aux agents de programme principaux, à l'Administration centrale. La structure organisationnelle a été conçue pour répondre aux critères du Conseil du Trésor en matière d'organisation de la fonction financière.

14.22 Il est encore trop tôt pour affirmer le succès du nouveau plan. Des dispositions organisationnelles, des rapports hiérarchiques et certains partages de responsabilités demeurent en effet à établir. Nous indiquerons donc simplement dans quelle mesure la nouvelle structure se conforme aux critères habituellement employés dans ce genre d'étude.

14.23 Parmi les critères les plus importants se trouvent:

-le degré de participation des fonctionnaires supérieurs des finances à la prise de décision au sein du ministère;

-le bien-fondé du rôle de ces fonctionnaires auprès des agents de programme principaux qu'ils conseillent et secondent en tout ce qui regarde la gestion et les contrôles financiers, y compris dans la préparation des Prévisions de programmes et du Budget des dépenses;

Pièce 14.2 non disponible (voir rapport annuel)

-la mesure dans laquelle les agents de programme principaux comprennent leurs responsabilités en matière de gestion financière, et la valeur des méthodes employées pour familiariser les nouveaux employés avec leurs responsabilités à cet égard;

-l'acceptation, tant par les fonctionnaires supérieurs des finances que par les agents de programme, du mandat de l'agent principal des finances habilitant ce dernier à assurer l'exercice de contrôles financiers efficaces dans tous les systèmes financiers, y compris ceux qui ne sont pas de sa compétence directe;

-les mérites du système de dotation en personnel pour les postes des finances, y compris la sélection, la formation et l'appréciation du personnel; et

-la pertinence de l'assistance fonctionnelle prodiguée par les fonctionnaires supérieurs des finances aux agents financiers qui ne

relèvent pas d'eux, et les mécanismes prévus à cette fin.

14.24 Dans notre étude, nous avons examiné les plans organisationnels décrits dans la brochure consacrée à la réorganisation du Service des finances (avril 1977), ainsi que les descriptions de fonctions préparées pour certains postes clés des finances. Nous nous sommes également entretenus avec bon nombre de responsables intéressés, à l'Administration centrale et dans les régions, notamment avec des agents financiers et des directeurs de programmes.

14.25 Dans l'ensemble, la structure organisationnelle proposée révèle une excellente compréhension des principes d'organisation et d'exercice de la fonction financière qui devraient prévaloir dans un grand ministère. À notre avis, ce système fonctionnera très bien aussi longtemps que se maintiendra l'esprit de collaboration qui semble exister entre les agents de programme principaux et les fonctionnaires supérieurs des finances, et que le poste de Directeur exécutif aux finances et à l'administration sera occupé par une personne qui possède une vaste expérience et qui connaît à fond les principes et pratiques de gestion financière en usage a l'administration fédérale.

14.26 Il ne nous paraît pas opportun de faire maintenant des recommandations particulières sur cette question. Nous nous proposons plutôt de suivre attentivement, lors des vérifications futures, la mise en oeuvre du plan proposé. Nous avons cependant quelques commentaires à faire qui pourraient s'avérer utiles à la Commission au moment d'aborder l'étape de la mise en oeuvre. Ainsi, des agents de programme principaux dont les hautes compétences techniques ne sont pas appuyées par une bonne connaissance des pratiques de gestion financière de l'administration fédérale pourraient être nommés à des postes de gestion de programmes. On devrait tout mettre en oeuvre pour s'assurer qu'ils soient bien formés à ces pratiques de gestion financière et à d'autres pratiques de gestion. Nous doutons que pareille disposition ait été prévue jusqu'à maintenant.

14.27 De la même manière, les fonctionnaires supérieurs des finances de la Commission auront beaucoup de mal à convaincre les responsables de programme, qui disposaient auparavant de conseillers financiers relevant d'eux directement, qu'ils auraient davantage intérêt à être desservis par un groupe de conseillers financiers détaché par les services financiers centraux. Toutefois, toutes les personnes avec qui nous avons eu l'occasion de soulever cette question semblaient croire que pareille formule serait acceptable et que la réorganisation en cours représentait un pas en avant par rapport à la structure de l'ancien ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.

14.28 Bref, une fois consolidée la nouvelle structure financière de la Commission, nous estimons que le plan de réorganisation proposé à toutes les chances d'être un succès.

Travaux de recherche sur l'analyse du coût efficacité

Données de base

14.29 Les travaux de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.) constituent une méthode de vérification nouvelle, employée pour la première fois en 1977-1978. Ils ont été réalisés pour permettre de déterminer si les crédits sont dépensés dans les limites des normes d'économie et d'efficience admises et si des procédés ont été établis, là où la chose est possible et souhaitable, pour mesurer l'efficacité des programmes et faire rapport à leur sujet. Dans le cas de la Commission, les études ont porté essentiellement sur les procédés de mesure et de rapport de l'efficacité des programmes et sur la mesure de la performance.

14.30 La Division de la politique stratégique et planification a pris des initiatives importantes pour l'évaluation de l'efficacité du programme de la Politique du marché du travail. En passant en revue l'évolution de la Commission dans cette voie, et en examinant le Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada et le Programme d'initiatives locales, nous avons constaté un progrès important dans l'approche de base et la méthodologie. Il reste sans doute beaucoup à faire, mais la Commission a néanmoins fait la preuve de son souci d'améliorer la qualité de ses évaluations.

14.31 Le Groupe des programmes des prestations a été l'un des premiers, au sein de l'administration canadienne, à instituer des systèmes de mesure de la performance. Depuis, beaucoup d'autres programmes et unités de la Commission ont été soumis à l'évaluation de la performance, mais le rythme de leurs progrès varie d'un groupe à l'autre.

Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada

14.32 Le Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada existe en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes S.R. c.A-2. La Loi établit que les objectifs du Programme sont:

-accroître a capacitée revenus des adultes; et

-accroître les possibilités d'emploi à leur intention.

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement fédéral achète les droits de cours de formation en établissement scolaire, comprenant à la fois des cours de base et des cours visant certaines aptitudes; il choisit et réfère les candidats qui sont envoyés à la formation. Le gouvernement encourage également l'industrie à faire sa propre formation sur le tas en subventionnant une partie du traitement payé à des employés recevant une formation industrielle. Le coût du programme, y compris les contributions et les dépenses en capital pour la formation dans des établissements d'enseignement et dans des industries a atteint $550 millions en 1976-1977 et était estimé à $590 millions pour 1977-1978.

14.33 L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique confie aux

provinces la responsabilité de l'enseignement et de la formation professionnelle. Il en résulte que les collèges, écoles et instituts techniques provinciaux dispensent la presque totalité de 1'enseignement scolaire destiné à la main-d'oeuvre, et que, bien que le gouvernement fédéral "achète" ces cours, les décisions concernant leur contenu intéressent également les provinces. Un comité mixte fédéral-provincial des besoins en main-d'oeuvre décide en dernier ressort du nombre, de la nature et du coût des cours de formation tels qu'ils apparaissent dans les accords fédéraux-provinciaux.

14.34 Répartition des crédits de formation entre les provinces. La répartition des crédits de formation de la main-d'oeuvre entre les provinces a été jusqu'à maintenant en rapport plus direct avec le chômage régional qu'avec le souci d'accroître les possibilités d'emploi en développant les compétences requises par l'économie. Elle n'a donc pas été aussi sérieusement axée qu'elle aurait pu sur les véritables objectifs du Programme. La Commission a reconnu ce problème et a pris des mesures destinées à améliorer l'efficience de la répartition des crédits.

14.35 La Commission devrait poursuivre ses efforts pour justifier au mieux la répartition des crédits entre les provinces et devrait chercher tes moyens permettant d'accélérer le redressement du déséquilibre constaté l'échelle régionale entre les achats de cours et les besoins en formation, conformément aux objectifs définis par le programme.

14.36 Coût de l'achat des cours. Il incombe clairement au gouvernement fédéral d'engager des négociations sur le prix des cours et sur les frais généraux des provinces pour s'assurer que ses dépenses au titre de la formation sont judicieuses. Or, les véritables négociations de ce type sont rares parce que les bureaux régionaux de Main-d'oeuvre Canada ne se considèrent pas comme sérieusement mandatés pour négocier. Les responsables de programmes précisent par ailleurs que le manque d'information sur les coûts et l'insuffisance des compétences en la matière font également obstacle à une négociation efficace. La Commission se propose d'inclure dans ses accords à venir avec les provinces une disposition prévoyant la fourniture de renseignements plus détaillés sur les coûts.

14.37 La Commission devrait resserrer son processus de négociation, sur les prix des cours et les frais généraux des provinces. À cette fin, elle devrait prendre des mesures pour améliorer l'information en matière de prix. Au besoin, il faudrait renforcer les compétences financières des équipes de négociation.

14.38 Évaluation de la formation. En 1977, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a fait un examen important du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, conjointement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances. L'examen a permis d'obtenir une analyse utile de plusieurs questions liées à la formation de la main-d'oeuvre, y compris une nouvelle évaluation des objectifs du programme. Elle a permis de déterminer dans quelle mesure chaque objectif était précis et réaliste. Par

conséquent, la gestion du programme a écarté les objectifs vagues qui avaient été adoptés au cours des années et a réorienté le programme en tenant compte des objectifs établis dans la Loi sur la formation professionnelle des adultes, soit d'augmenter la capacité de gains et les possibilités d'emploi.

14.39 La Commission a effectué des évaluations d'efficacité sur la mesure dans laquelle le Programme de la formation de la main-d'oeuvre du Canada augmente les possibilités d'emploi et les gains. Ces études n'avaient pas de mécanismes de contrôle permettant de s'assurer que leurs conclusions étaient fiables et valides. Ainsi, des études nationales de suivi n'ont pas été éprouvées adéquatement sur le plan de la fiabilité des questionnaires ou de l'exactitude des réponses. Les études de suivi sur place étaient incomplètes à cause de l'absence des renseignements nécessaires pour évaluer et rendre compte des répercussions de la formation. Les publications ministérielles ont cité les résultats des analyses coûts-avantages comme indicateur de première importance de la valeur du programme, mais l'étude conjointe de 1977 a relevé de nombreuses faiblesses méthodologiques dans l'analyse, ce qui rend la validité des résultats douteuse. La Commission a décidé de moins se fier aux études coûts-avantages pour déterminer la valeur de ce programme.

14.40 La Commission n'avait pas évalué l'efficacité de son programme de formation industrielle depuis 1974. L'évaluation de cette époque se fondait sur deux sondages auprès des personnes en formation, sondages pour lesquels le taux de réponses était extrêmement réduit, soit 25% pour le premier et 13% pour le deuxième. Des taux de réponses aussi peu élevés ne permettent pas de se fier aux sondages pour en tirer des conclusions sur l'efficacité du programme.

14.41 La Commission n'avait pas effectué de recherches systématiques sur les effets qu'ont les allocations de formation en vue de soutenir le revenu de toute personne étudiant dans des établissements d'enseignement. On ne savait donc pas si les gens avaient pris la formation seulement pour obtenir l'allocation, ou à quel point l'allocation était importante pour permettre à certaines gens de se prévaloir de la formation. En 1977, ces allocations ont coûté plus de $200 millions.

14.42 Les orienteurs jouent un rôle clé en envoyant des candidats à des cours de formation. La Commission avait entrepris peu de recherches pour évaluer le processus d'acheminement afin de mettre au point de meilleures lignes directrices servant à évaluer les possibilités des Candidats. Finalement, la Commission n'avait pas vérifié si les cours qu'elle achète de chacune des provinces se conformaient aux besoins projetés par les professions au sein de ces provinces.

14.43 La Commission devrait s'employer activement à améliorer la qualité technique de ses évaluations, notamment en étendant son examen aux facteurs qui influent sur le succès du programme de formation de même qu'en interprétant et en expliquant de manière plus rigoureuse

les résultats obtenus. La Commission devrait également faire des études sur les effets de la distribution d'allocations de formation ainsi que sur le processus de sélection des candidats et d'achat des cours.

Programme d'initiatives locales

14.44 Avant de se terminer en 1977, le Programme d'initiatives locales (P.I.L.) était l'un des multiples programmes de création d'emplois offerts par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Suite à l'arrêt officiel du programme, plusieurs de ses caractéristiques ont été intégrées au programme de Canada au travail.

14.45 Les fonds du P.I.L. ont été distribués au cours de périodes de chômage élevé à des personnes, organismes et municipalités qui proposaient des projets devant satisfaire aux deux objectifs du programme: (1) la création d'emplois et (2) l'amélioration de la collectivité. Globalement, le programme a coûté près de $1,000 millions en six ans.

14.46 Évaluation du P.I.L. La Commission a fait des efforts considérables pour évaluer la mesure dans laquelle le P.I.L. atteignait ses objectifs. En général, l'évaluation de l'accomplissement des objectifs sur le plan de la création d'emplois était satisfaisante. Une fraction importante de ces efforts d'évaluation touchait l'objectif de l'amélioration de la collectivité qui n'a jamais été clairement défini. Par conséquent, la Commission a financé des études d'évaluation d'efficacité tentant de mesurer non seulement les attitudes et les perceptions de la collectivité mais également les effets du P.I.L. pour réduire un large éventail de problèmes sociaux comme la criminalité, l'alcoolisme et le mauvais traitement des enfants. Au départ, la probabilité que le P.I.L. puisse réduire ce genre de problèmes était assez minime, à cause de la portée limitée des projets P.I.L. Toutefois, ce genre d'étude peut se justifier comme sondage préliminaire tant qu'il ne sert pas à tirer des conclusions sur l'efficacité du programme.

14.47 Avant d'entreprendre une étude d'évaluation de l'efficacité, la Commission devrait examiner si les objectifs du programme sont mesurables et déterminer par la suite s'il y a lieu de tenter d'en mesurer l'efficacité.

14.48 Planification et contrôle des études d'évaluation. Le mandat des études d'évaluation de l'efficacité était beaucoup trop ambitieux par rapport aux moyens financiers et peu réalistes par rapport aux résultats auxquels on pourrait raisonnablement s'attendre de ce genre d'étude.

14.49 Des déficiences techniques dans les études d'évaluation influaient sérieusement sur la fiabilité de certains des résultats. Par exemple, un sondage conçu pour déterminer si le P.I.L. avait augmenté le revenu gagné des participants n'incluait pas un nombre suffisant d'entrevues pour permettre de déceler à coup sûr si l'on avait obtenu l'effet prédit. De plus, certaines des questions du

sondage étaient mal formulées et auraient pu entrailler des réponses ambiguës.

14.50 La Commission devrait s'assurer du bien-fondé des objectifs définis pour les études d'évaluation. En outre, elle devrait en améliorer la planification et la réalisation en veillant à la qualité de la recherche qui y a présidé et en surveillant de plus près le côté technique de ces études.

14.51 Rapports d'évaluation. La Commission n'avait pas de procédés établis pour identifier, évaluer et documenter les faiblesses et les restrictions du travail d'évaluation du P.I.L. Par exemple, des déclarations sans preuve à l'appui sur l'efficacité du P.I.L. paraissaient dans des documents officiels et servaient de fondement à des évaluations subséquentes.

14.52 La Commission devrait faire un examen critique des rapports d'évaluation pour déceler les points forts, les faiblesses et les limites de la méthodologie et des données qui les fondent. Cet examen servirait à confirmer ou à modifier les conclusions des rapports et y serait entièrement intégré.

14.53 Appui au budget de fonctionnement. Lors de la préparation du budget des dépenses de fonctionnement, la Commission n'a pas systématiquement établi le rapport idéal entre les frais administratifs du P.I.L. et le total des crédits qui y sont affectés. Elle n'a pas non plus cherché à savoir comment ce rapport pourrait être amené à varier en fonction des niveaux de financement ou du type et de l'importance des projets. Si le total des frais administratifs a été établi à partir de normes, rien n'indique comment ces normes ont été mises au point ni dans quelles conditions elles devraient être modifiées.

14.54 La Commission devrait obtenir l'information voulue pour que, lorsqu'elle décide de la répartition la plus efficace des ressources ministérielles, elle tienne compte de l'effet des modifications dans le financement, du niveau de service, de la nature et de l'importance des projets.

Systèmes ministériels de mesure de la performance

14.55 Au sein de la Commission, la mesure de la performance est destinée à fournir régulièrement à la direction des renseignements sur la performance de ses diverses unités d'exploitation et à appuyer les Prévisions de programme et les propositions budgétaires soumises au Conseil du Trésor. Environ 70% des ressources humaines de la Commission sont touchées par les systèmes de mesure de la performance.

14.56 Nous avons vérifié les systèmes de mesure de la performance en oeuvre dans les groupes des programmes des prestations, de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population. Notre examen a notamment inclus, une évaluation du rendement de la main-d'oeuvre dans certains secteurs de l'organisme, dont le Fichier central (qui délivre et contrôle les

numéros d'assurance sociale), et un examen des efforts déployés pour son amélioration.

14.57 Évaluation générale. Nous avons trouvé que les mesures de la performance ont été appliquées à bon nombre de programmes et de ressources, mais que l'évaluation de la performance a progressé plus dans certains secteurs que d'autres. C'est ainsi, notamment, que:

-Les coûts unitaires sont utilisés seulement dans le Groupe des programmes des prestations et sont bien intégrés dans les systèmes financiers. On devrait s'occuper de mettre au point, dans d'autres groupes, des coûts unitaires pouvant servir de bons indicateurs de performance.

-Nous avons remarqué un manque d'uniformité et de coordination entre les systèmes de mesure de la performance employés dans les diverses régions et ceux de l'Administration centrale. Les normes de temps de travail, les définitions de tâches et les indicateurs de performance, varient d'une région à l'autre. Il est donc difficile de mesurer et de comparer les résultats; de plus, on laisse ainsi passer d'excellentes occasions d'améliorer la performance nationale.

-Là où le rendement au sein du Groupe des programmes des prestations a été mesuré, il s'établissait à environ 65% par rapport aux normes nationales. Dans les deux autres groupes, les systèmes actuels ne permettaient pas d'obtenir de chiffres.

-La Commission n'a pas encore mis au point un programme coordonné d'amélioration du rendement. Dans le cas des groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population, cela exigerait de nettes améliorations dans l'élaboration des normes de travail et dans la mesure des niveaux de rendement. Là où ce type de renseignements est disponible, comme dans le Groupe des programmes des prestations, une amélioration et une utilisation plus serrée de ces données est indispensable au progrès des niveaux de rendement et à la diminution des coûts.

14.58 Les paragraphes qui suivent contiennent des observations et des recommandations plus détaillées concernant les systèmes de mesure de la performance appliqués par la Commission.

14.59 Programmes des prestations. En 1976-1977, le Groupe des programmes des prestations, connu auparavant sous le nom de Commission de l'assurance chômage, employait plus de 10,000 personnes afin de fournir un revenu d'apport temporaire et d'autres services, aux travailleurs y ayant droit en vertu de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage 1970-71-72 c.48. Ces services sont fournis dans tout le Canada par l'entremise de plus de 300 bureaux de district.

14.60 Le système de mesure de la productivité utilisé au sein du Groupe des programmes des prestations a été perfectionné au cours des 10 dernières années, et se trouve maintenant à être le plus complet et le plus avancé au sein de la Commission, et un des plus avancés de tout le gouvernement canadien. Ce système comporte tous les éléments

essentiels à la mesure efficace de la productivité et possède plusieurs indicateurs clés de "l'efficacité opérationnelle" permettant à la direction d'évaluer la qualité et le niveau des services fournis. La productivité générale est mesurée à l'aide de coûts unitaires, et le rendement de chacun des services, à l'aide de normes du travail.

14.61 Nous avons remarqué peu de faiblesses techniques dans les systèmes de mesure de la productivité de ce groupe. Certaines lacunes nous sont cependant apparues sur le plan de l'amélioration de la productivité, lacunes qui diminuent le profit à tirer des données fournies par les systèmes de mesure de la productivité.

14.62 Les régions n'ont pas pleinement profité des efforts considérables déployés par l'Administration centrale en matière de normes de travail. Certaines utilisaient les normes nationales de la Commission pour calculer leurs niveaux de rendement, mais d'autres ont mis au point leurs propres "normes" en les fondant sur le rendement des années précédentes. Ailleurs, on n'utilisait tout simplement pas de normes. Il était, par conséquent, difficile de comparer les niveaux de rendement entre les régions ou d'établir des objectifs de rendement nationaux.

14.63 Le manque d'uniformité dans les normes est illustré par l'exemple suivant: un échantillon des plus grands bureaux de la région de l'Ontario indiquait pour 1977, un rendement moyen de 95% par rapport aux normes ontariennes des années passées. Par rapport aux normes mises au point par l'Administration centrale, le rendement de ces mêmes bureaux pendant la même période se situerait aux alentours de 65%; il semblerait donc qu'il y ait des possibilités de tirer de grands avantages d'une amélioration du rendement.

14.64 Aucun effort particulier n'avait été fait, ni de groupe spécialement mandaté, pour appliquer et surveiller les améliorations à apporter à la productivité. Une meilleure gestion et une orientation plus précise accroîtraient sans doute nettement l'efficacité de la mesure de la productivité et des efforts en vue d'améliorer cette dernière.

14.65 L'élaboration des normes, fondées sur les principes de mesure du travail, devrait se faire de manière uniforme au sein du Groupe des programmes des prestations et être coordonnée par l'Administration centrale.

14.66 Fichier central. Le Fichier central de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a pour fonction première de délivrer, de traiter et de gérer les numéros d'assurance sociale des citoyens canadiens et des immigrants reçus. Les demandes de cartes d'assurance sociale sont reçues à Ottawa ou y sont transmises par les bureaux locaux de la Commission. En 1977, 1.2 million de nouvelles cartes et 350,000 cartes de remplacement ont été délivrées par un total de 236 employés. La plupart des fonctions du Fichier central qui relèvent du travail de bureau sont de caractère répétitif et facile à mesurer à l'aide des techniques de mesure de la productivité. L'étude que nous avons faite des contrôles de gestion au Fichier

central a porté sur les éléments qui influent sur le rendement des opérations.

14.67 La direction du Fichier central a déployé de grands efforts pour assurer un bon rendement de la production et de l'enregistrement. Elle a mis au point des normes de travail pour certains types d'activités et les utilise, quoique dans une mesure limitée, pour surveiller la productivité. On a opéré certains rajustements dans les procédés de fonctionnement depuis 1975, mais aucune adaptation des anciennes normes n'y ayant fait suite, les normes affectées ont tout simplement été abandonnées. Trente pour cent seulement des activités mesurables étaient effectivement mesurées. À notre avis, l'élargissement et le perfectionnement du programme de mesure du travail pourraient conduire à une meilleure productivité.

14.68 Dans quelques sections importantes, nous avons confronté le temps réel rapporté à des normes mises au point à cette fin à partir des données de normes internationales acceptées. Il en est ressorti que la productivité du Fichier central était de l'ordre de 65%, ce qui donne à penser qu'il y a moyen d'accroître encore nettement le rendement de ses opérations.

14.69 La Commission devrait s'assurer que les normes de travail utilisées par le Fichier central sont mises à jour lorsque sont modifiés les procédés de fonctionnement.

14.70 Politique du marché du travail. Le Groupe de la politique du marché du travail de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada emploie quelque 11,000 personnes afin de fournir des Services d'emploi au public, comprenant la consultation, les tests, la formation et les données ayant trait aux emplois disponibles.

14.71 Le Groupe de la politique du marché du travail compte des secteurs importants qui se prêtent à la mesure de la productivité. Pourtant, seulement quelques régions faisaient rapport sur l'utilisation de la main-d'oeuvre et la mesure de la production nationale ne couvrait que les volumes, comme le nombre d'inscriptions, de placements, etc. La productivité nationale ne pouvait donc pas être mesurée ni faire l'objet de rapports réguliers.

14.72 Les données recueillies servaient essentiellement à appuyer les demandes budgétaires de ressources en années-hommes. Notre vérification a révélé plusieurs difficultés à cet égard, dont les suivantes:

-Les normes étaient fondées sur des estimations qui n'ont pas été validées par des techniques de mesure du travail.

-Les données comportaient de graves erreurs. Par exemple, les données de mesure de la productivité cumulées mensuellement indiquaient, pour 1977-1978, un nombre de placements de 30% inférieur à celui qu'un autre système de contrôle de la Commission indiquait pour la même période.

-Les définitions des catégories d'extraits n'ont pas été clairement comprises et ont fait l'objet d'interprétations différentes d'un usager à l'autre.

-On a fait un nombre excessif de comptes portant sur les volumes.

Il s'ensuit que, les données n'étaient guère dignes de foi et pouvaient difficilement servir à contrôler le rendement. Le Groupe disposait de peu d'informations propres à orienter et à appuyer les efforts d'amélioration de la productivité.

14.73 La Commission devrait entreprendre une étude sur le Groupe de la politique du marché du travail afin:

-de rechercher et, si possible, de mettre au point des normes qui soient fondées sur les principes de mesure du travail et qui puissent être employées pour accroître le rendement des opérations au niveau des bureaux locaux;

-de réduire et simplifier le nombre de rapports sur les volumes de production; et

-d'accroître la fiabilité des données.

14.74 Politique relative à l'immigration et à la population. Le Groupe de la politique relative à l'immigration et à la population de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada emploie environ 2,000 personnes afin de surveiller les arrivées au Canada et de veiller à l'établissement des immigrants au pays.

14.75 Le Système de mesure de la productivité nationale de l'Immigration fournit des rapports mensuels depuis octobre 1976. On y trouve un indice de rendement pour chaque région et, pour l'ensemble du secteur à partir de normes estimatives.

14.76 Ce système de mesure de la productivité accuse des lacunes graves:

-Les normes couvraient seulement une partie du travail réalisé dans les bureaux de district et les bureaux locaux. On utilisait un indice multiplicateur variant entre 2 et 4 pour rendre compte de toutes les autres ressources, comme la surveillance, les voyages ou le temps non occupé et d'autres activités qui ne sont pas mesurées. En d'autres termes, le travail réellement mesuré ne comptait que pour 25% à 50% du temps total prévu. L'emploi d'un facteur multiplicatif aussi important nous paraît impropre et rend très incertaines les comparaisons entre périodes ou régions.

-Le système ne faisait aucune distinction entre les bureaux à dotation en main-d'oeuvre minimum, ceux où le personnel était obligatoirement de service et ceux où les effectifs pourraient être en rapport direct avec le volume de travail.

-Les rapports de performance ne comportaient pas d'indicateurs de

qualité et de niveau de service.

14.77 Il n'a pas été établi que la direction faisait appel aux renseignements fournis par le système de mesure de la productivité ou par d'autres techniques d'amélioration de la productivité pour accroître le rendement de la main-d'oeuvre de ce groupe.

14.78 La Commission devrait examiner le système de mesure de la performance en usage dans le Groupe de la politique relative à l'immigration et à la population, afin de déterminer:

-les activités pour lesquelles il serait possible d'élaborer des normes, validées par les techniques de mesure du travail;

-s'il y a lieu d'élaborer un ensemble plus uniforme de normes applicables à toutes les régions; et

-s'il est possible pour le système d'indiquer les niveaux actuels de rendement afin d'établir les possibilités d'amélioration.

14.79 Le système de mesure de la performance du Groupe de la politique relative à l'immigration et à la population devrait établir une distinction entre les bureaux à dotation en main-d'oeuvre minimum et ceux où les effectifs peuvent être directement proportionnels au volume de travail. Les temps inscrits devraient se rapporter à des activités précises, correspondant à des volumes de production importants. Une attention particulière devrait être accordée à l'élaboration de coûts unitaires pertinents destinés à servir d'indicateurs généraux de performance et conjugués, le cas échéant, avec l'emploi de normes de travail.

Vérification interne

14.80 La fonction de vérification interne de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada relève du Bureau de la vérification interne, qui compte dix postes professionnels et un budget de vérification d'environ $5.9 millions pour l'année 1977-1978. De ce montant, $5.2 millions sont imputables aux vérifications internes réalisées pour le compte de la Commission par le Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services.

14.81 Nous avons examiné cette fonction afin d'établir la valeur reçue par la Commission en contrepartie de l'argent dépensé au titre de la vérification interne, et dans quelle mesure ses activités pourraient influer sur la nature, le calendrier et la portée de nos propres vérifications.

14.82 Évaluation générale. Notre examen des activités - du Bureau de la vérification interne révèle que:

-La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada n'a pas fourni au Bureau de la vérification interne les directives et l'appui nécessaires à l'exercice satisfaisant de son rôle au sein de la

Commission.

-L'orientation de la vérification révèle des lacunes dans le choix des domaines à vérifier et des méthodes utilisées.

-La manière de présenter les constatations des vérificateurs comportait des lacunes. Par exemple, des observations importantes n'avaient pas le relief nécessaire, ni les constatations particulière, le caractère abrégé et consolidé qu'il aurait fallu pour permettre à la direction d'en évaluer justement la portée.

14.83 De ces constatations, nous avons conclu que le Bureau de la vérification interne n'a pas été en mesure de fournir au Président et au Vice-président tous les renseignements et conseils qu'ils auraient pu attendre d'un service de vérification interne afin de s'acquitter au mieux de leurs fonctions générales de gestion de la Commission.

14.84 Nous croyons qu'il y a place pour une nette amélioration de certains aspects de la vérification; néanmoins, nous sommes d'avis que le travail accompli était de qualité satisfaisante compte tenu des objectifs sélectionnés, et que le Bureau du vérificateur général peut se fonder sur lui pour déterminer la portée des examens qu'il doit faire de manière à pouvoir effectuer la partie de sa vérification ayant trait à l'expression d'une opinion.

14.85 Les observations les plus importantes, dont nous avons fait part à la Commission et qui ont fondé les conclusions précédentes, figurent dans les paragraphes qui suivent. Elles sont présentées sous trois grands titres: Rôle au sein de l'organisation; Portée et planification de la vérification; Procédés de vérification, examens et suivis.

14.86 Rôle au sein de l'organisation. Notre examen, qui portait sur l'année financière se terminant le 31 mars 1978, a indiqué:

-qu'il n'existait pas de mandat définissant le rôle et les attributions du Bureau de la vérification interne;

-que le Directeur du Bureau de la vérification interne relevait du Secrétaire exécutif;

-qu'il n'existait pas de comité de vérification adéquat; et

-qu'il n'y avait ni mécanisme ni système propre à assurer la coordination de tous les travaux de vérification et d'évaluation au sein de la Commission.

14.87 En avril 1978, la Commission a publié à titre d'essai un mandat pour le Bureau de la vérification interne. Ce document traitait brièvement des attributions du Bureau et recommandait notamment:

-que le Bureau de la vérification interne relève du Président/Vice-président par l'entremise du Secrétaire exécutif; et

-que soit formé un comité de vérification.

14.88 À notre avis, ce projet ne délimitait pas avec suffisamment de précision le rôle, les pouvoirs et les attributions de la fonction de vérification. Nous estimons également que, si le Directeur de la vérification interne n'est pas directement responsable devant le Président/ Vice-président, son accès à la haute direction s'en trouve restreint de même que, dans une certaine mesure, le prestige du Bureau de la vérification interne auprès des autres membres de la Commission. Tout cela explique le peu d'appui que semble recevoir la fonction de la vérification interne de la part des cadres. Par la suite, la Commission a pris des mesures pour redresser la situation.

14.89 La fonction de vérification interne devrait avoir un mandat qui en établisse d'une manière claire et concise le rôle, les pouvoirs et les attributions. Ce mandat devrait être approuvé par le Président/ Vice-président et bénéficier d'une large diffusion pour bien manifester l'appui qu'il reçoit de la haute direction de la Commission.

14.90 Le Directeur de la vérification interne devrait relever directement du Président/Vice-président.

14.91 Un comité de vérification devrait être créé qui coordonnerait toutes les activités de vérification et d'évaluation, fournirait des directives à l'équipe de vérification et veillerait à assurer le suivi des résultats obtenus.

14.92 Portée et planification de la vérification. L'univers de vérification ne nous a semblé faire l'objet d'aucune définition systématique et les secteurs a vérifier ne semblent pas plus définis. Notre examen a révélé que certains domaines importants se prêtant à la vérification avaient été laissés de côté dans le processus de sélection des vérifications.

14.93 Au sujet des types de vérification effectuée, nous avons observé ce qui suit:

-Une importante affectation de ressources aux vérifications portant sur les programmes de contributions des groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population: au cours de l'exercice 1977-1978, $3.5 millions sur un total de $4.8 millions ont été affectés à ces vérifications, qui consistent essentiellement à vérifier les dépenses de projets particuliers en examinant les pièces à l'appui et l'accord de projet. Or, certains aspects de cette tâche relèvent plutôt du contrôle financier que de la vérification proprement dite.

-De tels examens n'exigent pas, en général, de compétences très poussées en comptabilité ou en vérification, et pourraient être réalisés à bien meilleur compte par les agents de projets. Si l'on devait en décider ainsi, il faudrait instituer un cours de formation, relativement simple et bon marché, fondé sur de bons manuels de

comptabilité et de procédures. La vérification pourrait alors consister en une révision de cette procédure et des techniques de contrôle, à laquelle s'ajouterait la vérification d'un nombre restreint de projets. Malgré un accroissement des coûts au titre du contrôle des projets, cette formule coûterait sans doute moins cher que les travaux de vérification actuels.

-Enfin, les rapports de vérification ainsi produits (plus de 2,000) n'ont fait l'objet d'aucun suivi.

-Une insuffisance des vérifications opérationnelles dans les groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population: relativement peu de ressources ont été affectées à ce type de vérifications dans les groupes précités, alors qu'elles sont d'une importance primordiale dans tout organisme d'une complexité et d'une décentralisation aussi poussée que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

-Une insuffisance des vérifications fonctionnelles: les vérifications des éléments particuliers ou des centres de responsabilité qui composent une organisation sont sans doute légitimes, mais elles doivent être complétées par des vérifications qui passent outre aux divisions organisationnelles et géographiques. Ces vérifications devraient englober l'ensemble de la fonction, et non pas chacune de ses parties, et permettre une juste évaluation des systèmes tels qu'ils existent.

-L'absence de vérifications intégrées: le manque de coordination et de communication entre les différents groupes de vérification et d'évaluation s'est traduit par l'absence de vérification intégrée ou exhaustive qu'il aurait fallu effectuer d'un secteur quelconque de la Commission. Celle-ci ne bénéficie donc pas des avantages à tirer de l'évaluation complète et intégrée des activités d'un secteur donné.

14.94 Les observations qui précèdent révèlent des manquements tant dans la sélection des domaines à soumettre aux vérificateurs que dans le choix des méthodes de vérification.

14.95 La Commission devrait se doter d'un mécanisme de planification dûment mandaté pour sélectionner les secteurs qu'il y a lieu de soumettre à la vérification.

14.96 On devrait réexaminer le procédé de vérification des programmes de contributions dans le dessein d'établir une distinction claire entre la vérification proprement dite et les fonctions de contrôle financier qui devraient être confiées aux responsables des programmes.

14.97 La Commission devrait élaborer des directives sur les types de vérification à effectuer, en insistant sur l'importance des vérifications fonctionnelles et intégrées.

14.98 Procédés de vérification, examens et suivis. Nous estimons que les travaux de vérification de la Commission ont été généralement

de bonne qualité mais qu'ils n'ont pas porté sur les secteurs susceptibles de rapporter le plus.

14.99 Les documents de travail indiquaient que les procédés de vérification étaient adéquatement appuyés et conformes aux principes de vérification généralement reconnus. De plus, on a élaboré et, le cas échéant, mis à jour des questionnaires et des programmes de vérification normalisés. Les documents de travail étaient complets et raisonnablement bien organisés. Ils rendaient fidèlement compte des examens réalisés et appuyaient les constatations des vérificateurs, lesquelles ont donné lieu à des conclusions pertinentes.

14.100 Bref, nous estimons que la vérification a été satisfaisante, à une exception près:

Dans les vérifications effectuées, le concept de l'importance relative manquait de précision. Tout en manifestant une certaine compréhension du principe et un intérêt généralement plus marqué pour les questions importantes, les vérificateurs n'ont pas chiffré en dollars l'importance relative et ne se sont pas vraiment appuyés sur ce concept pour déterminer l'importance et la portée de leurs travaux.

14.101 Les rapports sommaires sont un bon moyen de faire part à la direction des résultats de la vérification et de mettre en lumière les aspects et secteurs qui méritent une attention particulière. Or, les sommaires relatifs aux groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population n'ont pas rempli ce but parce qu'ils contenaient des exposés de faits plutôt qu'une évaluation de leur portée. Notre examen a révélé qu'on se propose d'améliorer cette situation dans l'année qui vient.

14.102 Nous avons observé à quelques reprises que le travail de vérification réalisé par le Bureau de la vérification interne et par le Bureau des services de vérification avait relevé de graves lacunes. Ces lacunes, cependant, n'avaient pas été clairement communiquées à la direction. Sur 15 rapports de vérification interne, nous en avons remarqué sept où l'on notait l'absence d'un procédé de contrôle important. Si cette remarque avait figuré de manière claire et concise dans un sommaire, la direction aurait probablement pris les mesures qui s'imposaient. Or, rien n'a été fait et la lacune a été soulevée dans l'étude spéciale du Vérificateur général sur les subventions et contributions (1977). Une étude réalisée la même année par le Bureau du vérificateur général sur le Système de prestations et de trop-payés géré par le Groupe des programmes des prestations a révélé que quelque $95 millions de trop-payés n'avaient pas été décelés. Quoiqu'il n'appartient pas à la vérification interne de quantifier le volume des trop-payés éventuels, il reste néanmoins que la gravité de la situation a été signalée dans plusieurs rapports particuliers. Si les constatations avaient été présentées et analysées avec soin, l'anomalie aurait été relevée plus tôt et la situation aurait pu être corrigée plus rapidement.

14.103 On devrait établir un niveau d'importance relative pour chaque exercice de vérification et veiller à ce que le travail soit

exécuté en fonction de ce niveau.

14.104 On devrait préparer des rapports sommaires au fur et à mesure des besoins, afin d'appuyer les constatations des vérifications et de faire part à la direction des problèmes qui méritent une attention particulière. Les auteurs devraient y analyser les données recueillies et mettre clairement l'accent sur les questions les plus importantes.

14.105 Il faudrait établir une politique de suivi pour chaque rapport de vérification de manière à s'assurer que les recommandations ont été appliquées. Cette mesure devrait porter tant sur les rapports de vérification des programmes de contributions que sur les rapports sommaires.

Groupe des programmes des prestations

Données de base

14.106 Le Groupe des programmes des prestations fait appel à deux grands types de systèmes financiers:

-le Système de prestations et de trop-payés, y compris l'administration du programme qui contrôle l'initiation et le versement de quelque $4,000 millions de prestations d'assurance-chômage par année; et

-les systèmes de comptabilité générale qui contrôlent environ $235 millions de frais administratifs annuellement.

14.107 En 1976, l'Etude d'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (E.S.I.I.) a soumis le Système de prestations et de trop-payés à un examen détaillé des contrôles. Les résultats de cette étude figurent au chapitre 6 de notre Rapport annuel 1977. En résumé, les auteurs jugeaient insuffisants les contrôles appliqués dans le Système de prestations et de trop-payés et précisaient:

-que les contrôles et procédés n'avaient pas la rigueur voulue pour assurer, avant l'émission des mandats, l'admissibilité initiale et continue des prestataires; et

-que le contrôle sur les documents d'entrée n'était pas adéquat pour empêcher 1'introduction de transactions non autorisées et la perte de transactions valides.

14.108 À la lumière de ces faiblesses, le Bureau du vérificateur général a entrepris une autre étude visant, au moyen de sondages portant sur les prestations versées en 1976, à déterminer le montant des trop-payés qui aurait pu résulter de ces faiblesses. Les résultats de ces sondages figurent au paragraphe 17.10 de notre Rapport annuel de 1977. Ils indiquaient en gros que la Commission avait déboursé en 1976 quelque $95 millions en trop, somme que ses contrôles réguliers n'avaient pas encore décelée.

14.109 Après examen des résultats des sondages de 1976 et du travail de vérification, la Commission s'est déclarée d'accord avec les conclusions. Pour assister le Bureau du Vérificateur général dans l'examen des prestations de 1977, elle lui a adjoint du personnel de la Direction générale de contrôle.

14.110 L'examen que nous avons fait du Groupe des programmes des prestations pour l'année 1977 a comporté:

-un examen du Système de prestations et de trop-payés, portant sur les contrôles internes de 30 bureaux de district et sur un échantillon statistique des prestations versées, et destiné à évaluer l'importance des trop-payés non décelés;

-un suivi de l'étude E.S.I.I. de l'année dernière visant à mesurer les progrès réalisés par la Commission dans la rectification du Système de prestations et de trop-payés, en fonction des faiblesses notées par cette étude;

-un examen de l'évolution du système à accès direct de paiements de prestations; et

-un examen des comptes financiers ainsi que des systèmes de comptabilité générale et des sondages de transactions dans toutes les régions.

14.111 En résumé, les vérificateurs ont conclu:

-que les contrôles réguliers de la Commission ont laissé passer, en 1977, des trop-payés d'un montant estimatif de $142 millions (situé dans un intervalle possible de $99 à $179 millions);

-qu'il continue d'exister, dans le Système de prestations et de trop-payés, de graves faiblesses au niveau des contrôles;

-que rien n'indiquait, avant avril 1978, que la Division des finances ou tout autre groupe interne avait analysé le nouveau système à accès direct de paiements de prestations pour s'assurer qu'on y avait incorporé les contrôles internes et les pistes de vérification nécessaires; et

-que les systèmes comptables autres que le Système de prestations et de trop-payés fonctionnent, en général, de façon adéquate.

Examen du Système de prestations et de trop-payés

14.112 Le Bureau a choisi un échantillon statistique de 1,033 bénéficiaires ayant touché des prestations en 1977 et a procédé à la vérification de leurs demandes. Il a également examiné et évalué les procédés de contrôle interne dans 30 bureaux de district de la Commission.

14.113 Cette vérification a montré que certains contrôles de la Commission fonctionnent bien et qu'un montant considérable de

trop-payés (environ $67 millions en 1977) est décelé régulièrement et, dans la plupart des cas, recouvre. Nos sondages particuliers ont révélé, cependant, que le montant des trop-payés en 1977 a excédé de beaucoup (situé dans un intervalle possible de $99 à $179 millions) le montant décelé par la Commission, qu'un nombre important d'autres demandes a fait l'objet de dérogations aux procédés prescrits et que toute une catégorie de demandes, importante mais non quantifiable, a été assujettie à des conditions pouvant donner lieu à des abus. L'augmentation des trop-payés ayant échappé à la Commission (estimés à $95 millions en 1976 et à $142 millions en 1977) provient d'un certain nombre de facteurs, entre autres l'augmentation des paiements de prestations et un meilleur usage des procédés de détection disponibles au cours de la vérification .

14.114 La pièce 14.3 résume les résultats de l'échantillon.

14.115 Il est à remarquer qu'un échantillon statistique conduit forcément à des résultats quelque peu approximatifs, ce qui est ici le cas, du fait même que notre étude n'a pas porté sur la population totale d'environ 2.5 millions de prestataires. Notre estimation la plus précise du montant des trop-payés dans la population, projeté à partir de l'échantillon, s'établit à $ 142 millions. L'imprécision de cette "valeur la plus probable" est indiquée par les intervalles probables et possibles figurant à la pièce 14.3. Le degré d'imprécision constaté dans ces intervalles est dû à la taille relativement faible de l'échantillon, mais ce dernier nous a paru convenir quand même à notre dessein et suffire à différencier les cas négligeables de trop-payés des cas importants.

14.116 Résultats de l'échantillon. Pour les fins du sondage, un trop-payé a été défini comme toute prestation que le bénéficiaire, en vertu de la loi actuelle, ne devrait pas avoir reçue et qui aurait été légalement recouvrable si elle avait été décelée et réclamée immédiatement.

14.117 Nous avons classé comme "trop-payés identifiables" toute demande dont on a établi, d'une manière concluante, selon les données disponibles, qu'elle contenait un trop-payé. Sur les 1,033 demandes de l'échantillon, 253 ont été classées parmi les trop-payés identifiables. La projection de ces 253 trop-payés sur le total des paiements annuels d'environ $3,900 millions a permis de conclure que le total de ces trop-payés se situait dans un intervalle possible de $93 à $ 161 millions (voir la pièce 14.3, ligne (a)).

14.118 Les "trop-payés éventuels" (toute demande dont on a établi, d'une manière convaincante mais non concluante, selon les données disponibles, qu'elle contenait un trop-payé) se situaient dans un intervalle possible de $5 millions à $39 millions (voir la pièce 14.3, ligne (b)).

SOMMAIRE DES RÉSULTATS DE L'ÉCHANTILLON

	Prestations 1977				Prestations 1976			
	Nombre de cas dans un échantillon de 1,033	Valeur brute estimative des trop-payés à l'égard de ces prestations (en millions de dollars)			Nombre de cas dans un échantillon de 1,027	Valeur brute estimative des trop-payés à l'égard de ces prestations (en millions de dollars)		
		Valeur la plus probable $	Intervalle probable $	Intervalle possible $		Valeur la plus probable $	Intervalle probable $	Intervalle possible $
a) Trop-payés identifiables	253	125	114-138	93-161	106	70	55-76	40-93
b) Trop-payés éventuels	9	17	10-25	5-39	16	25	18-32	11-44
c) Lacunes de suivi	257	---non quantifiable---			180	---non quantifiable---		
d) Dérogations aux procédés	453	---non quantifiable---			320	---non quantifiable---		
e) Abus possibles	---non quantifiable---							

Remarques:

1.Par "valeur la plus probable" on entend la meilleure estimation que l'on puisse établir à partir des résultats de notre échantillon. Cette estimation peut toutefois être imprécise, comme l'indique l'étendue des intervalles probables et possibles dont il est question ci-dessous et il ne faut donc pas accorder plus d'importance qu'il ne faut à cette "valeur la plus probable". Le degré d'imprécision qu'indiquent ces intervalles est fonction de la taille relativement faible (1,033) de l'échantillon. Cette valeur, cependant est à notre avis la meilleure que nous puissions obtenir compte tenu du temps

consacré à la vérification de chaque élément de l'échantillon et nous croyons qu'elle est suffisante pour faire la distinction entre les cas sans importance et les cas importants de trop-payés.

2.Par "intervalle probable" on entend les limites supérieures et inférieures des estimations statistiques, l'intervalle ayant un seuil de confiance de 80%.

3.Par "intervalle possible" on entend les limites supérieures et inférieures des estimations statistiques l'intervalle ayant un seuil de confiance de 99%.

14.119 Les politiques de la Commission imposent l'application de certaines pratiques de contrôle sur l'admissibilité continue des prestataires aux versements. La Commission se fie, dans une certaine mesure, aux Centres de main-d'oeuvre du Canada pour l'aider à exercer ces contrôles. Parmi l'échantillon de 1,033 demandes, 257 ont été soumises à des contrôles que nous estimions insuffisants. Une projection réalisée à partir de ces 257 cas révèle que, sur une population de $3,900 millions en prestations versées, environ $950 millions ($500 millions en 1976) ont été versés et probablement sujets à un tel manque de suivi sur l'admissibilité continue des prestataires (voir la pièce 14.3, ligne (c)). Il est donc possible qu'une partie de ce montant ait constitué des trop-payés.

14.120 Dans les "dérogations aux procédés", nous avons inclus les cas ou un procédé prescrit n'a pas été respecté, sans toutefois entraîner un trop-payé. Dans l'échantillon de 1,033 demandes, 453 cas, n'entrant pas dans les catégories précédentes, ont été marqués de dérogations aux procédés, quoiqu'ils ne contenaient pas (au mieux de notre connaissance) un trop-payé. En projetant ces 453 cas sur un total de $3,900 millions, $1,500 millions ($1,000 millions en 1976) ont été sujets à de telles dérogations (voir la pièce 14.3, ligne (d)).

14.121 On a décelé un certain nombre de cas qui, sans constituer de véritables trop-payés, évoquent la possibilité d'abus. Le terme "abus" signifie ici une divergence par rapport à l'esprit de la Loi, particulièrement en ce qui concerne l'objectif d'assurance et la condition à l'admissibilité de chercher activement un emploi. En d'autres termes, même si ces cas ne contreviennent pas précisément aux dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage, en vigueur à ce moment-là, ils ont toutes les apparences de déroger au moins à son esprit.

14.122 D'après les dispositions de la Loi, on serait justifié de croire qu'elle a pour but d'assurer le cotisant contre une perte de revenu pendant une période de chômage provisoire durant laquelle il cherche activement du travail et, dans certaines limites, jusqu'à ce qu'il trouve un autre emploi satisfaisant. L'examen du Bureau a cependant mis à jour plusieurs cas ne répondant pas à cette description.

14.123 C'est ainsi, par exemple, qu'un certain nombre de prestataires ne sont admissibles aux paiements qu'en vertu de leur participation à des programmes fédéraux et provinciaux de création d'emplois et n'ont pas fait partie, dans le passé, de la main-d'oeuvre régulière, et n'ont pas sérieusement l'intention d'en faire partie à l'avenir (ou de contribuer régulièrement au programme d'assurance-chômage). Dans ces cas, la durée d'emploi minimum requise pour être admissible aux prestations est suffisamment courte pour donner au régime d'assurance toutes les apparences d'un régime d'assistance sociale. Même si les programmes fédéraux ne contreviennent pas à la Loi, ils entrent quelque peu en contradiction avec son objectif d'assurance, ce qui a pour effet, dans le cas des programmes provinciaux et municipaux, de transférer une partie des

coûts de l'assistance sociale provinciale au programme fédéral d'assurance-chômage.

14.124 La Loi n'interdit pas les "transactions artificielles", pratiquées dans le seul but de procurer à quelqu'un des prestations auxquelles il n'aurait normalement pas droit, ou de maximiser abusivement le montant des prestations, plutôt que pour d'authentiques raisons d'affaires. Ces pratiques peuvent donc exister impunément.

14.125 Ces abus éventuels ne se traduisent pas par des trop-payés éventuellement recouvrables aux termes de la Loi, mais par des versements de prestations contraires à l'esprit de la Loi. Comme ces abus sont fondés sur des équivoques, des omissions, des interprétations fautives ou des applications non prévues par la loi, il serait très arbitraire d'essayer de les mesurer en chiffres. Il serait donc inutile de tenter même une approximation de la valeur brute en argent que peuvent représenter ces demandes sujettes à de tels abus.

14.126 D'autre part, 31 demandes ont donné lieu à des paiements en moins. Projeté sur le total, le montant obtenu est de $10 millions ($7 millions en 1976), situé dans un intervalle probable de $6 à $18 millions et dans un intervalle possible de $3 à $34 millions. Puisque cette étude portait principalement sur les trop-payés, les paiements en moins ont été exclus de la discussion et de l'analyse.

14.127 Faiblesses du système. Il ne serait pas réaliste d'attendre d'un système de contrôle pratique, quel qu'il soit, qu'il décèle ou prévienne tous les trop-payés versés ou susceptibles de l'être. Le coût des mesures additionnelles de prévention ou de détection pourrait bien, au delà d'un certain seuil, excéder de loin la valeur des trop-payés qu'elles auraient permis de réduire. Dans ce cas précis, donc, un système de contrôle qui tient compte du rapport coût-efficacité ne peut en aucun cas être efficace à 100%.

14.128 Il n'en demeure pas moins, à la lumière des résultats de cette étude, qu'il y a lieu d'incorporer au système de nouveaux contrôles permettant de déceler ou de prévenir certaines conditions qui peuvent mener aux trop-payés signalés dans nos sondages. La Commission nous a semblé intéressée à améliorer ses contrôles le cas échéant et disposée à corriger ces faiblesses; toutefois, comme nous le signalons plus loin, aucune mesure importante n'a été prise à cet égard.

14.129 Comme nous le signalons dans notre Rapport annuel de 1977, notre examen a révélé des lacunes dans les contrôles de validation des données relatives aux prestations initiales et complémentaires (paragraphe 6.47) ainsi que dans le contrôle des documents et des données d'entrée (paragraphe 6.48). L'examen du Bureau de la vérification a révélé les mêmes faiblesses dans le Système de prestations et de trop-payés. L'éventualité de trop-payés, de prestations versées par erreur ou obtenues frauduleusement, existe donc toujours. Nos sondages ont indiqué que ces lacunes de contrôle ont été, pour une grande part, responsables d'environ $55 millions en

trop-payés.

14.130 Nous avons également observé que les politiques donnaient lieu à des interprétations différentes d'un bureau local à l'autre. C'est ainsi, par exemple, que les politiques d'admissibilité et de contrôle des prestataires mises au point par la Commission et énoncées dans divers documents administratifs, témoignent d'interprétations divergentes de la Loi sur l'assurance-chômage. Les modifications apportées aux procédés prescrits se font au niveau local plutôt qu'au niveau régional, si bien que des cas analogues ne sont pas nécessairement traités de la même manière au sein d'une région, ou encore d'une région à l'autre.

14.131 L'échantillon statistique a montré aussi que des trop-payés (d'environ $10 millions) étaient attribuables aux erreurs commises par les employeurs qui remplissent les relevés d'emploi, lesquels sont utilisés par la Commission pour déterminer le montant des prestations à verser.

14.132 Nous avons conclu de notre vérification :

-que, pour être en mesure d'évaluer correctement le progrès et l'efficacité des modifications qui sont apportées au système de contrôle interne, la Commission devrait réaliser des sondages de ce genre à l'avenir;

-que les modifications apportées aux procédés prescrits devraient être revues au niveau régional de manière à uniformiser l'interprétation des politiques; et

-que l'on devrait s'efforcer de réduire le nombre d'erreurs commises par les employeurs dans l'établissement des relevés d'emploi.

Suivi de l'Étude d'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (1977)

14.133 L'Étude d'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (E.S.I.I.) a manifesté, nous l'avons dit plus haut, deux grandes réserves à l'égard du Système de prestations et de trop-payés. Dans les paragraphes qui suivent, nous faisons état des progrès réalisés par la Commission dans ces domaines.

14.134 Validation des données de prestations initiales et de prestations complémentaires. Le document "Relevé d'emploi" rempli par les employeurs lors de la cessation de travail d'un employé, et son complément, le sous-système de relevés d'emploi du Système de prestations et de trop-payés, sont essentiels à la validation de l'admissibilité des demandes de prestations initiales et complémentaires d'assurance-chômage. L'admissibilité initiale du prestataire est largement fondée sur le relevé d'emploi qui accompagne sa demande. Le sous-système de relevés d'emploi puise dans ce même document les renseignements permettant de vérifier l'admissibilité continue des prestataires en décelant les chevauchements éventuels entre périodes d'emploi et périodes de paiement de prestations. De

tels chevauchements sont portés à l'attention des responsables du contrôle des prestations, qui en assurent le suivi dans le cadre du programme de postvérification.

14.135 L'étude réalisée l'année dernière a mis en lumière certaines faiblesses du système des relevés d'emploi dans sa forme actuelle, et la recommandation suivante avait été faite au paragraphe 6.47:

...il faudrait renforcer les procédés de contrôle visant l'opération du système actuel de relevés d'emplois... il faudrait élaborer des procédés supplémentaires en vue de contrôler l'introduction et le traitement des relevés d'emploi.

14.136 Suite à cette recommandation, la Commission a entrepris plusieurs études et projets pilotes destinés à mettre en place des procédés révisés de traitement de ces documents. Plus précisément,

-le document a été refait de manière à faciliter l'obtention des renseignements pertinents tant dans des bureaux locaux que des employeurs;

-le nouveau système a été développé pour contrôler la distribution des documents et s'assurer qu'ils sont remplis par les employeurs auxquels ils ont été envoyés;

-on a mis au point un nouveau système permettant de s'assurer que les renseignements sur les relevés d'emploi sont enregistrés pour chaque demande de prestations traitée; et

-on a modifié le système des relevés d'emploi de manière à pouvoir comparer les renseignements communiqués respectivement par les employés et par les employeurs au sujet des cessations d'emploi, et à relever les disparités.

14.137 Ces modifications sont actuellement soumises à des sondages pilotes dans une région et seront appliquées à l'échelle nationale après examen des résultats, probablement dans les premiers mois de 1979.

14.138 Une fois appliquées, ces modifications devraient resserrer considérablement les contrôles du traitement des renseignements des relevés d'emploi et, partant, ceux de l'admissibilité initiale aux prestations.

14.139 L'étude réalisée l'année dernière signalait également que le recours exclusif aux renseignements contenus dans le relevé d'emploi pour vérifier l'admissibilité continue ne permet pas toujours de signaler en temps opportun les trop-payés. Dans sa forme actuelle, le système de relevés d'emploi permet de comparer les données figurant sur un relevé subséquent (c.-à-d, établi à la cessation d'emploi pour une personne qui avait déjà reçu des prestations), aux renseignements en mains relatifs à la période de prestations précédente. Il peut donc s'écouler plusieurs mois avant qu'on décèle un trop-payé éventuel, ce qui limite d'autant les chances de recouvrement. L'étude

recommandait en partie (paragraphe 6.47) que: À longue échéance, la Commission devrait accélérer ses études afin d'évaluer la possibilité d'utiliser d'autres sources de renseignements... aux fins de vérification de l'admissibilité.

14.140 Suite à cette recommandation, la Commission a mis au point un nouveau système intitulé le Système d'information sur l'ébauchage qui exigerait des employeurs qu'ils fournissent à la Commission des renseignements sur les personnes qu'ils embauchent. À l'aide de ces renseignements, la Commission pourrait dépister les prestataires qui travaillent tout en touchant des prestations. Ce nouveau système est actuellement à l'essai dans six centres. Une fois les essais terminés et leurs résultats analysés, ce système sera appliqué à l'ensemble du pays, probablement en 1979.

14.141 À notre avis, le Système d'information sur l'embauchage pourrait, s'il était mis en oeuvre à l'échelle nationale, entraîner de grands progrès dans la validation de l'admissibilité continue des prestataires. Son principal avantage serait de prévenir les trop-payés, plutôt que de les découvrir une fois effectués.

14.142 Contrôle des documents et des données d'entrée. La deuxième réserve de l'étude porte sur les procédés de contrôle des documents. Dans 1'état actuel des choses, les agents d'assurance des bureaux de district sont habilités à prendre toutes sortes de "décisions" en matière de demandes d'assurance. De telles décisions comprennent la décision initiale d'établir une période de prestations ainsi qu'une variété de décisions subséquentes qui révisent ou renouvellent les demandes initiales. Les agents inscrivent leur décision sur des documents d'entrée prescrits qui sont ensuite transmis au centre régional de paiement où s'opèrent leur traitement et la mise à jour des fichiers principaux du système de paiement des prestations.

14.143 Les auteurs de l'étude E.S.I.I. se sont dits préoccupés par l'absence d'un système efficace de contrôle des documents permettant d'empêcher l'entrée de documents de décisions non autorisées et de prévenir la perte accidentelle de documents autorisés avant leur traitement par le centre régional de paiement. Ils concluent de leurs observations que les employés de l'assurance-chômage, tant dans les bureaux de district que dans les centres régionaux de paiement, pouvaient initier des décisions non autorisées conduisant à des paiements frauduleux. Ils ont fait remarquer en outre, que les faiblesses pouvaient mener à la perte de documents tels que ceux prononçant a bon droit l'inadmissibilité ou l'exclusion d'un requérant. Aussi ont-ils présenté la recommandation suivante (paragraphe 6.48):

Il faudrait que le nouveau système de contrôle des documents que la Commission est actuellement élaborer comprenne des procédés permettant aux bureaux de district de s'assurer que toutes les transactions qui ont été autorisées et approuvées par des agents, et seulement ces transactions, soient traitées par des Centres régionaux de paiement.

14.144 Suite à cette recommandation, la Commission a élaboré un

nouveau système national de contrôle des documents, le Système de contrôle des décisions. Nous n'avons pas encore eu l'occasion d'examiner les spécifications finales de conception de ce système, mais on nous a laissé entendre qu'il permettrait aux bureaux de district de contrôler efficacement le traitement, par les centres régionaux de paiement, des décisions établies par les agents. Le nouveau système doit être mis à l'essai dans les derniers mois de 1978 et étendu à tout le pays, soit au début de 1979.

14.145 Notre vérification et nos sondages en 1977-1978 ont mis en lumière d'autres erreurs découlant de l'absence de procédés de contrôle adéquat des documents. Nous avons trouvé notamment:

-que le contrôle était faible sur les registres de demandes dans la plupart des bureaux de district que nous avons visités;

-que plusieurs bureaux de district n'utilisaient pas de façon adéquate les rapports sur les cas d'exceptions produits par le système de contrôle des documents (demandes non inscrites, par exemple);

-que le système actuel de contrôle des documents n'était pas appliqué aux décisions "révisées" (soit environ 55% de toutes les décisions);

-que les corrections des erreurs risquent d'échapper au système régulier de contrôle des documents parce que les bureaux de district les communiquaient fréquemment par téléphone au centre régional de paiement; et

-que des trop-payés étaient causés par la perte accidentelle de décisions autorisées par les agents.

Élaboration du système à accès direct de paiements des prestations

14.146 Sur autorisation du Conseil du Trésor, la Commission a engagé en 1975 une étude sur la possibilité d'élaborer un nouveau système à accès direct de paiements des prestations. Au cours des trois dernières années, on a conçu et installé dans trois bureaux locaux un système pilote utilisant des terminaux à accès direct pour s'informer de la situation des demandes individuelles de prestations et inscrire les décisions des agents. Ce nouveau système influera grandement sur le contrôle des paiements de prestations. Les bureaux locaux ayant à leur disposition un termina] à accès direct pourraient, par exemple, établir ou modifier une demande de prestations. On évalue présentement le système en vue de l'étendre à tout le pays au cours des deux ou trois prochaines années.

14.147 Le nouveau système à accès direct, s'il est bien conçu et bien appliqué pourrait améliorer notablement le contrôle de base des paiements de prestations. Par exemple, il éviterait aux bureaux locaux de devoir transmettre les documents aux centres régionaux de paiement et permettrait ainsi d'abandonner certains procédés encombrants de contrôle des documents et de correction d'erreurs. Avant avril 1978, rien n'indiquait cependant que le nouveau système avait été examiné par la Division des finances ou tout autre groupe

interne pour garantir qu'il serait assorti des contrôles internes ainsi que des pistes de vérification et de gestion appropriés. Il est donc possible que le nouveau système soit mis en oeuvre en l'absence de contrôles financiers satisfaisants.

14.148 La Commission devrait vérifier la suffisance des contrôles financiers intégrés au nouveau système à accès direct avant d'en autoriser l'installation dans d'autres régions ou d'autres bureaux de district.

Examen des comptes financiers

14.149 Dans le Groupe des programmes des prestations, les systèmes de comptabilité générale autres que le Système de prestations et de trop-payés contrôlent environ $235 millions en frais administratifs et autres données comptables. Sur examen, ils nous ont semblé bien fonctionner. En revanche, nous avons observé que les contrôles actuels ne permettent pas de s'assurer que les trop-payés décelés par la Commission sont enregistrés et contrôlés. Les trop-payés détectés par le Système de prestations et de trop-payer risquent par conséquent, d'être perdus en raison des lacunes du système de comptabilité.

14.150 La Commission est au courant de ce problème et a récemment entrepris de réviser le système actuel. Le Bureau examinera l'efficacité de ces révisions une fois mises en oeuvre.

Groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population

Données de base

14.151 La méthode de vérification axée sur les systèmes a été utilisée pour examiner les comptes des groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population. La vérification a consisté en un examen des systèmes de contrôle financier et en sondage des transactions de tous les principaux programmes et activités dans toutes les régions. Les principaux secteurs examinés ont été les suivants:

	1977-1978 (en millions de dollars)
Achat de cours de formation et perfectionnement de la formation	$ 305
Allocations du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada et allocations de voyage des stagiaires	191
Canada au travail	237
Jeunesse - Canada au travail	26

14.152 Les procédés de vérification n'avaient pas pour objet de déceler toutes les lacunes et erreurs des systèmes, mais plutôt d'évaluer leur suffisance et de s'assurer qu'il n'existait aucune lacune ou erreur importante qui aurait pu influencer l'opinion du Vérificateur général sur les Etats financiers du Canada. Nos procédés de vérification étaient également conçus pour déterminer si les fonds dus à l'Etat ont été reçus, dûment inscrits et dépensés conformément aux affectations du Parlement et les dépenses effectuées selon les autorisations.

14.153 En 1977, le Bureau a fait une étude spéciale des subventions et contributions de l'ancien ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Les auteurs de cette étude intégrée ont fait de nombreuses observations. Les constatations de l'examen de cette année qui avaient déjà été indiquées comme résultat de l'étude en 1976-1977 des Subventions et contributions n'ont pas été répétées ici. Un suivi de cette étude sera effectué au cours de l'année qui vient.

14.154 Les principales constatations de notre étude présente sont exposées dans les paragraphes qui suivent.

Achat de cours de formation

14.155 Paiements aux provinces. Pour l'année financière 1977-1978, on a prévu des versements aux provinces d'environ $300 millions pour l'achat de cours de formation. Ce montant représente presque 24% de l'ensemble des dépenses des groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population, prévues à environ $1,300 millions.

14.156 La Commission règle par paiements périodiques ses achats de cours de formation auprès des provinces. Nous avons remarqué que, dans certaines provinces, ces paiements provisoires n'étaient pas conformes aux accords fédéraux-provinciaux ou encore qu'ils n'y étaient pas prévus. Dans une province, le montant mensuel des versements pour les cours achetés est établi à 1/12 du coût prévu pour toute l'année; or, l'accord fédéral-provincial précise que le montant des paiements provisoires doit être fonction du volume de cours pendant le mois. Dans une autre province, on procède de la même façon, toutefois, dans ce cas il n'existe même pas de dispositions à ce sujet dans l'accord. En négligeant de préciser dans les ententes fédérales-provinciales le mode de paiement qui convient, la Commission abandonne en fait la décision aux régions. Les modes de versement risquent donc de varier d'un endroit à l'autre et d'entraîner les difficultés décrites au paragraphe ci-dessous.

14.157 Rien ne garantit que les paiements soient en rapport avec les services reçus. Si l'on considère l'importance des sommes en jeu, on conviendra que le calendrier des versements aux provinces peut influer d'une manière appréciable sur la gestion de caisse de la Commission et sur les intérêts imputés au gouvernement fédéral. À cela s'ajoute ne fait que les paiements mensuels deviennent routiniers et ne fournissent pas la même occasion de contrôle que des versements fondés sur la preuve des cours dispenses.

14.158 Les ententes fédérales-provinciales devraient préciser clairement le mode et les conditions de versement des paiements périodiques, conditions que toutes les régions devraient être tenues d'observer.

14.159 Coût des cours de formation. Chaque année, le gouvernement fédéral et les provinces s'entendent sur le volume des cours à dispenser et sur leur coût, ce dernier étant assumé par le gouvernement fédéral. Comme nous le remarquions au paragraphe 14.36, le processus de négociation renferme des lacunes.

14.160 Certification des coûts. Le secteur de l'éducation relève des provinces. Ce sont donc elles qui fournissent les cours de formation financés par le gouvernement fédéral. Les provinces présentent chaque année à la Commission un énoncé des coûts relatifs aux cours achetés. La Commission ne soumet pas cet énoncé à une vérification, leur certification étant laissée aux provinces en vertu d'une disposition de l'entente fédérale-provinciale. Ceci Constitue la seule assurance que la Commission possède par rapport à la justesse des coûts rapporté par les provinces.

14.161 Nous avons remarqué que cette certification arrive parfois avec des retards importants. Au moment de notre vérification, certaines régions n'avaient pas encore reçu des provinces la certification de coûts pour l'année financière 1975-1976. Dans ces conditions, la Commission peut difficilement s'acquitter de ses responsabilités d'une façon satisfaisante. Il est à remarquer également que les certifications ne proviennent pas nécessairement d'une tierce partie indépendante, par exemple, le Vérificateur général de la province. La Commission a pris note de ce problème et s'emploie maintenant à corriger la situation en collaboration avec les provinces.

4.162 Les ententes fédérales-provinciales devraient continuer de prévoir la certification, en temps opportun, des coûts de formation. La Commission devrait envisager, d'accord avec les provinces, d'intégrer aux ententes fédérales-provinciales des dispositions prévoyant le recours à d'autres méthodes lorsque les certifications accusent des retards indus.

Programme de perfectionnement de la formation.

14.163 Ce Programme vise à promouvoir l'amélioration du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada. Pour l'année se terminant le 31 mars 1978, son budget s'élevait à quelque $4 millions. La Commission finance ainsi des études particulières dont sont censés émerger des rapports et des recommandations sur les mesures d'amélioration à prendre.

14.164 Nous n'avons pas pu établir que tous les rapports de projet reçus par les régions avaient été examinés, ni qu'on avait donné suite à toutes les recommandations présentées dans les diverses études. La Commission ne veille pas à l'utilisation efficace des fonds consacrés

à tous ces projets.

14.165 Il y aurait lieu d'établir un procédé normalisé d'examen de tous les rapports de perfectionnement de la formation et d'élaborer, le cas échéant, un programme de suivi propre à encourager la meilleure utilisation possible des rapports.

Programme Canada au travail

14.166 Ce programme de création d'emplois finance environ 6,000 projets et son budget s'établissait à environ $245 millions en 1977-1978. L'un des critères d'admissibilité au financement par la Commission veut que les travaux proposés soient en sus des activités normales du promoteur du projet.

14.167 Nous avons noté que plusieurs Municipalités ont parrainé divers projets. Quelques descriptions de projets étaient les suivantes:

-dénombrement dans une école professionnelle;

-assurer l'entretien d'un cimetière;

-démolir des immeubles municipaux; et

-peindre des immeubles municipaux.

14.168 Sans avoir examiné ces projets en détail, il nous semble que certains de ces travaux font partie des "activités normales" d'une Municipalité et ne répondent pas aux critères d'admissibilité du programme.

14.169 La Commission devrait examiner la façon dont les fonds du programme Canada au travail sont utilisés, clarifier ses lignes directrices et veiller faire respecter les critères du programme.

Autres dépenses de fonctionnement

14.170 Contrats de publicité - Administration centrale. Au cours de notre étude, nous avons remarque que, depuis plusieurs années, la Commission demande et obtient du Conseil du Trésor l'autorisation de passer des contrats de publicité sans lancer d'appel d'offres. La valeur de ces contrats s'est élevée à $1.2 million en 1977 et à $3.2 millions pour les cinq premiers mois de 1978. Environ 80% de ces contrats ont été confiés à la même agence de publicité.

14.171 L'article 8 du Règlement sur les marchés de l'Etat prévoit quatre exceptions à la règle selon laquelle "l'autorité contractante doit lancer un appel d'offres". À notre avis, les explications fournies à l'appui des requêtes visant à passer outre aux appels d'offres ne répondaient pas aux critères d'exceptions prévus.

14.172 Bien que le Conseil du Trésor ait approuvé ces demandes, nous croyons que la Commission devrait observer le Règlement sur les

marchés de l'État et lancer des appels d'offres avant d'attribuer des contrats de publicité.

Formulation imprécise des ententes

14.173 Les programmes du Groupe de la politique du marché du travail prévoient le versement de contributions qui peuvent donner lieu à des paiements en trop. Notre étude a révélé qu'en 1977-1978, la Commission a rayé de ses comptes des trop-payés de $838,000 qui s'étaient accumulés de 1971 jusqu'à 1975 inclusivement.

14.174 Les ententes dans le cadre de l'un de ces programmes contenaient une clause litigieuse qui a été corrigée en 1975. En 1976, la Commission a sollicité une opinion juridique et, en décembre 1977, le ministère de la Justice concluait qu'étant donné que les accords:

"... contenaient des dispositions stipulant qu'au moment de leur extinction, toute somme versée serait réputée constituer un règlement complet, (de tout solde), il ne saurait subsister de dette, une fois les accords éteints."

14.175 Le manque d'une clause contractuelle adéquate a donc entraîné des pertes pour la Couronne.

14.176 Les ententes normalisées pour tous les programmes de contributions devraient contenir des dispositions permettant de recouvrer les paiements en trop.

Sommaire des recommandations et des commentaires de la Commission

Recommandations

Travaux de recherche sur l'analyse du coût-efficacité

Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada

Recommandations

14.35 La Commission devrait poursuivre ses efforts pour justifier au mieux la répartition des crédits entre provinces et devrait chercher les moyens permettant d'accélérer le redressement du déséquilibre constaté à l'échelle régionale entre les achats de cours et les besoins en formation, conformément aux objectifs définis par le programme.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. La Commission continuera de rationaliser les allocations de crédits le plus rapidement possible, conformément aux fonds disponibles et aux politiques gouvernementales.

Recommandations

14.37 La commission devrait resserrer son processus de négociation, sur les prix des cours et les frais généraux des provinces. À cette fin, elle devrait prendre des mesures pour améliorer l'information en matière de prix. Au besoin, il faudrait renforcer les compétences financières des équipes de négociation.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. En vue d'améliorer la façon dont les régions perçoivent leur rôle, nous avons mis au point un plan d'action en trois niveaux. Dans le cadre de ce plan, les agents régionaux, tant du secteur des programmes que du secteur financier, recevront des conseils sur les techniques de négociations convenant au P.F.M.C. par une équipe de l'Administration centrale constituée d'agents provenant du secteur de la formation et du secteur financier.

Recommandations

14.43 La Commission devrait s'employer activement à améliorer la qualité technique de ses évaluations, notamment en étendant son examen aux facteurs qui influent sur le succès du programme de formation de même qu'en interpréta et en expliquant de manière plus rigoureuse les résultats obtenus.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. La Commission est à entreprendre une étude de son Programme de formation industrielle.

Recommandations

La Commission devrait également faire des études sur les effets de la distribution d'allocations de formation ainsi que sur le processus de sélection des candidats et d'achat des cours.

Programme d'initiatives locales

14.47 Avant d'entreprendre une étude d'évaluation de l'efficacité, la Commission devrait examiner si les objectifs du programme sont mesurable et déterminer par la suite s'il y a lieu de tenter d'en mesurer l'efficacité.

Commentaires de la commission

Recommandation acceptée. La Commission fait maintenant une nette distinction entre les études exploratoires et celles visant à obtenir les mesures directes de l'efficacité du programme.

Recommandations

14.50 La Commission devrait s'assurer du bien-fondé des objectifs définis pour les études d'évaluation. En outre, elle devrait en améliorer la planification et la réalisation en veillant à la qualité de la recherche qui y a présidé et en surveillant de plus près le côté

technique de ces études.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée.

Recommandations

14.52 La Commission devrait faire un examen critique des rapports d'évaluation pour déceler les points forts, les faiblesses et les limites de a méthodologie et des données qui les fondent. Cet examen servirait à confirmer ou à modifier les conclusions des rapports et y serait entièrement intégré.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Tous les futurs rapports d'évaluation importants comporteront dorénavant, à titre de partie intégrante, une section portant sur les points forts, les faiblesses et les limites de a méthodologie et des données qui les fondent.

Recommandations

14.54 La Commission devrait obtenir l'information voulue pour que, lorsqu'elle décide de la répartition la plus efficace des ressources ministérielles, elle tienne compte de l'effet des modifications dans le financements, du niveau de service, de la nature et de l'importance des projets.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous avons entrepris une étude visant à élaborer un modèle de prévision des ressources pour les principaux programmes de création d'emplois. Les besoins et la répartition des ressources administratives seront fondés sur ces constatations.

Recommandations

Systèmes ministériels de mesure de la performance

14.65 L'élaboration des normes, fondées sur les principes de mesure du travail, devrait se faire de manière uniforme au sein du Groupe des programmes des prestations et être coordonnée par l'Administration centrale.

Commentaires de la commission

Étant donné la forte possibilité de changement à l'agencement des bureaux locaux au cours de la période d'intégration et des répercussions connexes sur les procédés de traitement des demandes, nous avons accordé moins d'importance à la mesure de l'activité qu'à la qualité des décisions prises et qu'aux indicateurs du "niveau de service". Lorsque nous aurons obtenu un certain équilibre dans l'agencement des bureaux, nous accorderons à nouveau la priorité à

l'élaboration d'une approche uniforme à la mesure du rendement.

Recommandations

14.69 La Commission devrait s'assurer que les normes de travail utilisées par le Fichier central sont mises à jour lorsque sont modifiés les procédés de fonctionnement.

Commentaires de la Commission

Étant donné la réinstallation imminente à Bathurst et ses conséquences sur les procédés, la réinstallation elle-même, etc., nous avons décidé de ne pas étudier de nouveau, pour le moment, le travail du Fichier central. Lorsque le bureau de Bathurst sera stabilisé, nous ferons la mise à jour des normes.

Recommandations

14.73 La Commission devrait entreprendre une étude sur le Groupe de la politique du marché du travail afin:

-de rechercher et, si possible, de mettre au point des normes qui soient fondées sur les principes de mesure du travail et qui puissent être employées pour accroître le rendement des opérations au niveau des bureaux locaux;

-de réduire et simplifier le nombre de rapports sur les volumes de production; et

-d'accroître la fiabilité des données.

Commentaires de la Commission

La Commission étudie actuellement la possibilité d'élaborer des normes de mesure de travail dans ce secteur, mais il est bon de souligner d=que ces fonctions sont moins mesurables que celles des programmes de l'immigration ou des prestations.

Recommandations

14.78 La Commission devrait examiner le système de mesure de la performance en usage dans le Groupe de la politique relative à l'immigration et à la population, afin de déterminer:

-les activités pour lesquelles il serait possible d'élaborer des normes, validées par les techniques de mesure du travail;

-s'il y a lieu d'élaborer un ensemble plus uniforme de normes applicables à toutes les régions; et

-s'il est possible pour le système d'indiquer les niveaux actuels de rendement afin d'établir les possibilités d'amélioration.

Commentaires de la commission

Recommandation acceptée. La Commission a l'intention d'améliorer le système actuel selon les recommandations qui lui ont été faites et selon ses propres plans d'amélioration.

Les 10 régions utilisent maintenant les mêmes normes.

Recommandations

19.79 Le système de mesure de la performance du Groupe de la politique relative à l'immigration et à la population devrait établir une distinction entre les bureaux à dotation en main-d'oeuvre minimum et ceux où les effectifs peuvent être directement proportionnels au volume de travail. Les temps inscrits devraient se rapporter à des activités précises, correspondant à des volumes de production importants. Une attention particulière devrait être accordée à l'élaboration de coût unitaires pertinents destinés à servir d'indicateurs généraux de performance et conjugués, le cas échéant, avec l'emploi de normes de travail.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous poursuivons notre travail d'élaboration de coûts unitaires destinés à servir d'indicateurs généraux de performance.

Recommandations

Vérification interne

14.89 La fonction de vérification interne devrait avoir un mandat qui en établisse d'une manière claire et concise le rôle, les pouvoirs et les attributions. Ce mandat devrait être approuvé par le Président/Vice-président et bénéficier d'une large diffusion pour bien manifester l'appui qu'il reçoit de la haute direction de la Commission.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Le mandat de la vérification interne a été approuvé par le Président le 27 juillet 1978 et diffusé dans l'ensemble de la Commission au mois d'août.

Recommandations

14.90 Le Directeur de la vérification interne devrait relever directement du Président/Vice-président.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Cela est mentionné dans le mandat.

Recommandations

14.91 Un comité de vérification devrait être créé qui coordonnerait toutes les activités de vérification et d'évaluation, fournirait des directives à l'équipe de vérification et veillerait à assurer le suivi des résultats obtenus.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous avons maintenant un Comité de vérification chargé d'examiner, d'évaluer et de faire des recommandations sur la politique, les plans, les rapports ainsi que de vérifier dans quelle mesure on a tenu compte des constatations des vérificateurs et on y a donné suite de façon efficace.

Recommandations

14.95 La Commission devrait se doter d'un mécanisme de planification dûment mandaté pour sélectionner les secteurs qu'il y a lieu de soumettre à la vérification.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous envisageons l'élaboration et la clarification des procédés existants pour 1979-1980, afin de répondre aux exigences.

Recommandations

14.96 On devrait réexaminer le procédé de vérification des programmes de contributions dans le dessein d'établir une distinction claire entre la vérification proprement dite et les fonctions de contrôle financier qui devraient être confiées aux responsables des programmes.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous réexaminerons le processus de vérification des programmes de contributions afin de déterminer les responsabilités respectives.

Recommandations

14.97 La Commission devrait élaborer des directives sur les types de vérification à effectuer, en insistant sur l'importance des vérifications fonctionnelles et intégrées.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous publierons de nouvelles lignes directrices dans les prochains mois, dans le cadre de la révision totale entreprise en vue d'examiner les rapports entre les vérifications et les examens de gestion/examens d'efficacité.

Recommandations

14.103 On devrait établir un niveau d'importance relative pour chaque exercice de vérification et veiller à ce que le travail soit exécuté en fonction de ce niveau.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous accorderons plus d'attention à l'importance relative dans le choix des projets de vérification et dans l'affectation des ressources à cette fin.

Recommandations

14.104 On devrait préparer des rapports sommaires au fur et à mesure des besoins, afin d'appuyer les résultats des vérifications et de faire part à la direction des problèmes qui méritent une attention particulière. Les auteurs devraient y analyser les données recueillies et mettre clairement l'accent sur les questions les plus importantes.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Le Bureau de la vérification interne continuera d'améliorer et d'élargir sa présentation de rapports sommaires et fera part à la direction des problèmes graves.

Recommandations

14.105 Il faudrait établir une politique de suivi pour chaque rapport de vérification de manière à s,assurer que les recommandations ont été appliquées. Cette mesure devrait porter tant sur les rapports de vérification des programmes de contributions que sur les rapports sommaires.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous appliquerons des procédés de suivi révisés.

Recommandations

Groupe des programmes des prestations

Examen du Système de prestations et de trop-payés

14.132 Nous avons conclu de notre vérifications:

-que, pour être en mesure d'évaluer correctement le progrès et l'efficacité des modifications qui sont apportées au système de contrôle interne, la Commission devrait réaliser des sondages de ce genre à l'avenir;

-que les modifications apportées aux procédés prescrits devraient être revues au niveau régional de manière à uniformiser l'interprétation des politiques; et

-que l'on devrait s'efforcer de réduire le nombre d'erreurs commises par les employeurs dans l'établissement des relevés d'emploi.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous avons maintenant terminé la planification de sondages, du contrôle interne en 1979, pour le système de paiement des prestations. Ce sondage sera effectué sur les demandes de 1978 et sera exécuté de manière à obtenir des chiffres comparables aux sondages du Vérificateur général sur les demandes de 1976 et de 1977.

Ces sondages seront répétés périodiquement afin de vérifier si l'efficacité du contrôle interne accuse des progrès.

Recommandation acceptée. Le plan de vérification interne de 1978-1979 comporte une vérification visant à déterminer si les politiques, procédés, directives et autres instruments de travail de la C.E.I.C. concernant l'acceptation des demandes, les enquêtes et les contrôles sur ces dernières sont satisfaisants, tiennent compte des exigences législatives et sont appliqués dans les bureaux régionaux et extérieurs de la Commission. Les premiers résultats de cette vérification laissent présager la nécessité de récrire entièrement les procédés d'enquête et de contrôle. Cette rédaction sera terminée vers la fin de 1978.

Recommandation acceptée. Nous sommes à élaborer un programme de contrôle (assurance) de la qualité ayant pour but spécifique de diminuer le nombre d'erreurs des employeurs dans les relevés d'emploi. Ce programme sera mis en vigueur en 1979. Nous ferons également des modifications au relevé d,emploi et aux instructions destinées aux employeurs au cours de 1979.

Recommandations

Élaboration du système à accès direct de paiements des prestations

14.148 La Commission devrait vérifier la suffisance des contrôles financiers intégrés su nouveau système à accès direct avant d'en autoriser l'installation dans d'autres régions ou d'autres bureaux de district.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous avons déjà entrepris cette vérification. Le système à accès direct de paiement des prestations ne prendra pas d'expansion avant que nous ayons analysé les constatations de cette vérification.

Recommandations

Groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population

Achat de cours de formation

14.158 Les ententes fédérales-provinciales devraient préciser clairement le mode et les conditions de versement des paiements périodiques, conditions que toutes les régions devraient être tenues d'observer.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée.

Recommandations

14.62 Les ententes fédérales-provinciales devraient continuer de prévoir la certification, en temps opportun, des coûts de formation. La Commission devrait envisager, d,accord avec les provinces, d'intégrer aux ententes fédérales-provinciales des dispositions prévoyant le recours à d'autres méthodes lorsque les certifications accusent des retards indus.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. La Commission reconnaît que les ententes fédérales-provinciales devraient continuer de prévoir la certification, en temps opportun, des coûts et a intégré une disposition à cet effet dans les ententes qu'elle vient de négocier. Cependant, la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire de modifier les ententes en vue d'y intégrer des dispositions prévoyant le recours à d'autres méthodes lorsque les certifications accusent des retards indus et s'occupera autrement des cas particuliers qui surgissent, s'il en est.

Recommandations

Programme de perfectionnement de la formation

14.165 Il y aurait lieu d'établir un procédé normalisé d'examen de tous les rapports de perfectionnement de la formation et d'élaborer, le cas échéant, un programme de suivi propre à encourager la meilleure utilisation possible des rapports.

Commentaires de la Commission

Ce programme sera annulé à compter de 1979-1980.

Recommandations

Programme Canada au travail

14.169 La Commission devrait examiner la façon dont les fonds du programme Canada au travail sont utilisés, clarifier ses lignes directrices et veiller à faire respecter les critères du programme.

Commentaires de la Commission

Nous réexaminons constamment la situation en nous récrivons les lignes directrices du programme à chaque année afin qu'elles soient claires et qu'elles soient respectées.

Recommandations

Autres dépenses de fonctionnement

14.172 Bien que le Conseil du Trésor ait approuvé ces demandes, nous croyons que la Commission devrait observer le Règlement sur les marchés de l'État et lancer des appels d'offres avant d'attribuer des contrats de publicité.

Commentaires de la Commission

La Commission se conformera aux exigences du Conseil du Trésor.

Recommandations

Formulation imprécise des ententes

14.176 Les ententes normalisées pour tous les programmes de contributions, devraient contenir des dispositions permettant de recouvrer les paiements en trop.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous prenons actuellement des dispositions en vue de rendre officielles les pratiques recommandées pour tous les programmes de contributions.

15

MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS

SOMMAIRE DES CONSTATIONS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

Vue d'ensemble du Ministère

15.1 Le ministère des Communications a été créé en 1969 en vertu de la Loi sur le ministère des Communications, S.R., c. C-24.

15.2 L'objectif du Ministère est de promouvoir la mise au point et le fonctionnement ordonnés des communications du Canada dans les sphères nationales et internationales. Au Canada, ses responsabilités consistent en la prolongation des réseaux et des services de télécommunications existants; en l'élaboration et la mise en application de nouveaux systèmes, installations et ressources de communications; en la gestion du spectre des fréquences radio-électriques afin de permettre le progrès et l'avancement des communications radio; et en l'élaboration de services de télécommunications pour le gouvernement du Canada.

15.3 Sur le plan international, le Ministère est responsable de la protection et de l'appui des intérêts canadiens dans les systèmes, services et entreprises internationales de télécommunications.

15.4 Le Ministère est divisé en quatre principaux secteurs, Politique, Programme spatial, Recherches et Services, relevant chacun d'un sous-ministre adjoint. Ses opérations extérieures se font par l'entremise de cinq bureaux régionaux et de 44 bureaux de district. La pièce 15.1 dépeint la structure du Ministère y compris les fonctions relevant de chaque Sous-ministre adjoint.

15.5 Le Ministère évolue dans une sphère très technique et en constante évolution. Il administre le Fonds renouvelable de l'Agence des télécommunications gouvernementales qui est chargée de planifier, d'établir et d'administrer les installations et les services de télécommunications, qui répondront aux besoins des ministères et organismes du gouvernement fédéral en tenant compte le plus possible du coût et de l'efficacité.

Pièce 15.1 non disponible (voir rapport annuel)

15.6 Au 31 mars 1978, le Ministre détenait un droit de vote pour 49.99% des actions émises et en cours de Télésat Canada, inscrites dans les états financiers du Canada à leur prix coûtant de $30 millions. En outre, Téléglobe Canada devait au Ministère $23.6 millions pour des avances faites en vue de dépenses en capital.

15.7 Au cours de l'exercice financier 1977-1978, le Ministère disposait d'un budget de dépenses brut de $86.7 millions et d'environ 1,900 années-hommes autorisées. Vous trouverez ci-dessous un résumé

des opérations financières du Ministère pour l'exercice financier 1977-1978.

Sommaire des opérations financières
(en millions de dollars)

Ministère:		
Fonctionnement	$ 69.1	
Capital	6.7	
Subventions, contributions et autres paiements de transfert	2.6	
Total des dépenses brutes		78.4
Moins: Produits et recettes (y compris ceux à valoir sur le crédit)		15.7
	$ 62.7	
Agence de télécommunications gouvernementales - fonds renouvelable:		
Fonctionnement	$ 36.0	
Soutien technique	3.0	
Administration	1.3	
	$ 40.3	

Sommaire des activités du Bureau de la vérification

15.8 Comme nous en avons parlé dans le corps de notre Rapport, le Bureau du vérificateur général a mis au point une méthode de vérification intégrée qui permettra la vérification de tous les programmes et centres de responsabilité importants du Ministère sur une base cyclique.

15.9 La vérification de cette année a compris les éléments suivants:

-un examen de l'organisation et du rôle de la fonction financière au Sein du Ministère;

-un Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.) en ce qui a trait:

-au programme du spectre des fréquences radio-électriques;

-à l'Agence des télécommunications gouvernementales;

-un examen de la fonction de vérification interne;

-une étude des contrats; et

-une vérification des systèmes de contrôles financiers et des sondages des transactions dans la plupart des secteurs importants du Ministère et de l'Agence des télécommunications gouvernementales.

15.10 A la fin de chaque tranche de cette vérification, nous avons présenté au Ministère un rapport exposant nos constatations et nos recommandations. Le présent chapitre comprend un résumé de nos constatations les plus importantes, mais ne comprend pas tous les articles ayant fait l'objet de rapports particuliers.

15.11 En règle générale, nous avons constaté que le Ministère a démontré qu'il était conscient de l'importance et de la nécessité d'une gestion et d'un contrôle financiers forts, comme en font foi le plan d'organisation propose pour la fonction financière dont il est question dans la prochaine section du présent chapitre et le fait que le Ministère a appliqué presque toutes les recommandations faites dans les Rapports des années précédentes.

15.12 Bien que nous n ayons pas trouvé de faiblesses ou de lacunes importantes dans les opérations financières au cours de la vérification de cette année, nous croyons qu'il y a encore lieu d'améliorer sensiblement certains aspects des opérations du Ministère. Les points majeurs seront exposés dans le reste du présent chapitre.

15.13 Nous désirons remercier le personnel du Ministère de la collaboration et de l'aide qu'il nous a apportées au cours de notre vérification.

Organisation et rôle de la fonction financière

Données de base

15.14 A cause de l'importance d'avoir un cadre de travail approprie en vue d'un système de gestion et de contrôle financiers efficace, le Bureau de la vérification a consacré beaucoup d'attention à évaluer si l'état de la structure d'organisation financière d'un ministère est sain. Par conséquent, notre vérification a compris une évaluation de l'organisation de la fonction financière proposée au Sein du Ministère au cours de l'exercice 1977-1978. L'organigramme qui se trouve à la pièce 15.2 illustre de façon sommaire le plan proposé en vue de l'organisation.

15.15 Nous croyons savoir que le plan proposé a été approuvé en principe, au niveau du Sous-ministre adjoint, mais que le Sous-ministre a demandé qu'il soit évalué par une tierce partie. Étant donné que les dispositions en vue de l'organisation proposée n ont pas encore été approuvées et mises en application, une évaluation de leur efficacité n'est pas appropriée pour le moment et serait prématurée. Par conséquent, nous avons restreint nos efforts à déterminer dans quelle mesure le plan répondait aux critères que l'on utilise normalement dans ce genre d'évaluation.

15.16 Parmi les critères les plus importants, notons les suivants:

-le niveau de participation des cadres financiers au processus de prise de décisions du ministère;

-la justesse du rôle joué par les cadres financiers pour conseiller et aider le personnel cadre des programmes sur tous les aspects de la fonction de gestion et de contrôle financiers, y compris la préparation des Prévisions de programme et du Budget des dépenses;

-la mesure dans laquelle le personnel cadre des programmes comprend ses responsabilités de gestion financière et la valeur des méthodes qui existent pour familiariser le nouveau personnel avec ses responsabilités à cet égard;

-la reconnaissance à la fois par le personnel cadre des finances et par le personnel cadre des programmes du mandat du fonctionnaire supérieur des finances, consistant à s'assurer qu'il existe des contrôles financiers satisfaisants dans tous les systèmes financiers, y compris ceux qui ne relèvent pas directement de lui;

-la valeur des dispositions prises pour la dotation des postes financiers, ce qui comprend la sélection, la formation et l'évaluation du personnel financier; et

-la valeur de l'orientation fonctionnelle donnée par les fonctionnaires supérieurs des finances au personnel financier, en ce qui a trait aux autres juridictions et autres mécanismes qui existent a cette fin.

Pièce 15.2 non disponible (voir rapport annuel)

Portée de l'examen

15.17 Dans le cadre de notre étude, nous avons examiné les dispositions organisationnelles énoncées dans le projet de note de service portant sur la structure organisationnelle de la gestion financière; l'ébauche de brochure intitulée "Organisation Manual - Finance Branch" en date de février 1978 et les descriptions de tâches de certains postes financiers clés. Nous avons également interviewé un certain nombre de personnes de l'administration centrale et de l'un des bureaux régionaux.

Evaluation générale

15.18 En règle générale, le plan proposé démontre que le Ministère reconnaît l'importance de la gestion et du contrôle financiers et indique comment la fonction financière devrait être organisée et exécutée. A notre avis, cependant, deux secteurs fondamentaux des dispositions proposées pour l'organisation nécessitent une étude plus approfondie. Ceux-ci sont exposés dans leurs lignes générales ci-dessous.

Observations et recommandations

15.19 Responsabilités de la gestion et du contrôle financiers. Le Sous-ministre adjoint (Services) a été désigné à titre de fonctionnaire supérieur des finances. Cette fonction financière fait partie de sept autres fonctions qui relèvent également du Sous-ministre adjoint (Services) (S.-M.A.(S.)), en plus des opérations extérieures du Ministère. Étant donné l'envergure et la nature variée de ces responsabilités, il y a danger que les finances ne reçoivent pas le temps et l'attention voulus malgré la désignation du directeur général des Finances à titre de fonctionnaire supérieur des finances à plein temps. En outre, le fait de combiner les finances avec d'autres responsabilités non financières, peut amener les gestionnaires de l'organisation à considérer les finances comme étant uniquement un service et les gestionnaires peuvent ne pas accorder une attention suffisante aux inquiétudes dont on leur fait part concernant les faiblesses de contrôle. Toutefois, le fonctionnaire supérieur des finances devrait continuer de relever directement du sous-chef et faire partie du comité de la haute direction. Le Ministère a pris des mesures à cet égard.

15.20 Le fonctionnaire supérieur des finances devrait avoir comme souci principal la fonction financière.

15.21 Responsabilités hiérarchiques. La description du rôle du fonctionnaire supérieur des finances indique que le Sous-ministre adjoint (Services) doit donner une orientation fonctionnelle aux gestionnaires des centres de responsabilité sur toutes les questions financières, y compris l'organisation et la dotation de la fonction financière, à la fois à l'administration centrale et dans les régions. Ce genre de responsabilités sous-entend la participation directe de la personne s'acquittant de ce rôle dans l'administration financière globale du Ministère. Étant donné le volume de travail actuel du fonctionnaire supérieur des finances(S.M.A.(S.)), ces responsabilités ont été déléguées au directeur général des Finances.

15.22 Le Ministère a récemment créé des postes de fonctionnaires des finances et de conseillers des finances au sein des programmes et des bureaux régionaux, mais seulement certains de ces postes ont été comblés. Les descriptions de postes ne définissent pas clairement les liens hiérarchiques de ces emplois avec le personnel financier de l'administration centrale. Bien que dans certains cas des liens hiérarchiques aient été mis au point de façon non officielle, il serait nécessaire de les consigner et de les communiquer officiellement dans l'ensemble du Ministère.

15.23 Il faudrait que les responsabilités et les liens hiérorchiques soient clairement établis, consignés et communiqués à l'intérieur du Ministère.

15.24 L'application des recommandations ci-dessus, dans le cadre du plan prévu d'organisation, permettrait une organisation financière fonctionnant efficacement.

Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité

Introduction

15.25 Les deux études suivantes font partie du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.), un projet visant à examiner et à perfectionner le principe des vérifications fondées sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Les sections suivantes comportent les principales constatations et recommandations des études portant plus particulièrement sur le Programme du spectre des fréquences radio-électriques et sur l'Agence des télécommunications gouvernementales.

15.26 Tout au long de la vérification de ces programmes, nous avons mis l'accent sur les systèmes et les procédés qu'utilise le Ministère dans ses opérations en vue d'être économique, efficace et de bon rendement. Nous avons axé notre travail sur la manière dont les gestionnaires contrôlent le déroulement des programmes et évaluent leur efficacité.

Programme du spectre des fréquences radio-électriques

Données de base

15.27 Le Programme du spectre des fréquences radio-électriques du ministère des Communications a pour but d'améliorer et d'étendre l'utilisation du spectre des fréquences radio-électriques, afin de permettre le développement et l'avancement des communications radio. Les plans de 1977-1978 prévoient 1,056 années-hommes et des dépenses d'environ $24 millions.

Portée de l'examen

15.28 Notre vérification du Programme a compris l'examen des principales fonctions de gestion de l'administration centrale et des activités comportant l'octroi d'autorisations aux utilisateurs du Spectre et l'application des règlements effectués dans 44 bureaux de district répartis dans cinq régions.

Évaluation générale

15.29 Les contrôles de gestion ne permettaient pas de s'assurer que le Programme atteignait ses objectifs ou était exécuté d'une façon économique et efficace.

15.30 L'autonomie des régions allait au-delà des limites raisonnables. Certaines régions avaient accordé très peu d'attention à d'importantes questions soulignées par l'administration centrale et n'avaient pas tenu compte de certains systèmes et procédés techniques. Le niveau des services fournis au public n'était pas uniforme d'un bout a l'autre du pays en termes de qualité et d'opportunité et les coûts n'en étaient pas justifiés de façon satisfaisante.

15.31 Au sein de l'administration centrale, l'élaboration des

règlements sur la radio n'était pas coordonnée et contrôlée comme il convient. Le Ministère n'avait pas établi de procédés visant le recouvrement des coûts des services fournis au public. Un important programme de mise en oeuvre informatisée a été entrepris, sans les contrôles de gestion correspondant, au coût estimatif de $10 millions. La présentation des données de mesure du rendement dans les Prévisions de programme prêtait à confusion et pouvait être mal interprétée.

15.32 La direction s'était déjà penchée sur un certain nombre de lacunes signalées avant notre vérification. Au cours de la vérification, la haute direction a rapidement réagi à nos premières constatations.

Observations et recommandations

15.33 Système de planification des programmes. Au cours des dernières années, le Ministère a mis au point et amélioré son système de planification. Cependant, il y aurait encore d'importantes améliorations à apporter au système.

15.34 Nous avons examiné le système de planification dans deux régions et avons découvert qu'il n'existait aucune définition normalisée et aucun temps de production pour les tâches du Programme. Par exemple, le temps de production prévu pour effectuer des inspections décrites de façon semblable variait d'une région à l'autre jusqu'à 300%. En outre, il n'existait aucune ligne directrice nationale quant aux niveaux des services à fournir au public et, par conséquent, ceux-ci variaient d'une région à l'autre. Au moment de notre vérification, le Ministère a reconnu qu'il s'agissait de deux secteurs problèmes et a pris des mesures correctives à cet égard.

15.35 Le Ministère n'a pas étudié à fond les coûts et avantages des solutions de rechange aux méthodes d'exécution présentement suivies dans les régions. Par exemple, au Canada, 430 années-hommes ont été attribuées en 1976-1977 aux activités régionales d'exécution et de contrôle. Aux États-Unis, on a attribué 486 années-hommes à des opérations de gestion régionales du Spectre qui, même si elles ne sont pas identiques, sont semblables. Si le Ministère étudiait les pratiques des États-Unis, il y trouverait peut-être des idées pour rendre la fonction d'exécution plus économique.

15.36 Le Ministère devrait continuer à établir des définitions normalisées et, s'il y a lieu, des temps de production pour les tâches du Spectre. Il devrait clarifier les lignes directrices sur le niveau des services à fournir au public et évaluer les coûts et avantages des solutions de rechange aux méthodes actuelles d'exécution.

15.37 Système de mesure du rendement. Depuis 1975-1976, le Ministère se sert de son système de mesure du rendement pour appuyer ses Prévisions de programme.

15.38 Notre examen des données à l'appui a soulevé des questions quant à la validité de ces données. Par exemple, certains extrants étaient des estimations mais les données réelles correspondantes

n'étaient pas déclarées; les extrants dont les estimations et les chiffres réels étaient fournis présentaient parfois des écarts importants. Étant donné que le Ministère ne pouvait répondre à nos questions de façon satisfaisante, nous n avons pu nous assurer de la validité des données de rendement utilisées. Depuis notre vérification, le Ministère a pris des mesures en vue de corriger cette situation.

15.39 Le Ministère devrait prendre des mesures appropriées, afin de veiller à ce que les données de mesure du rendement utilisées aux fins des Prévisions de programme et du contrôle soient exactes et significatives.

15.40 Évaluation du programme. L'objectif déclaré du Programme est d'améliorer et d'élargir l'utilisation du spectre des fréquences radio-électriques afin de permettre le développement, et l'avancement des communications radio. Le Ministère interprète cet objectif comme signifiant d'augmenter le nombre d'occasions pour utiliser le spectre et l'efficacité pourrait être mesurée en ces termes. Les indicateurs actuels de rendement, par exemple, le nombre de demandes traitées, le nombre d'inspections effectuées et autres données statistiques, sont des mesures d'efficacité opérationnelle qui pourraient être des jalons utiles pour changer l'efficacité du programme. Des mesures d'efficacité du programme plus directes pourraient s'avérer difficiles à mettre au point.

15.41 Le Ministère devrait continuer d'élaborer et d'améliorer son système de rapports régionaux, afin de s'assurer que les données permettant de mesurer l'efficacité opérationnelle sont opportunes, appropriées et exactes. Ces mesures pourraient servir d'indication quant à l'efficacité du programme.

15.42 Mise au point des règlements. Les règlements qui régissent l'utilisation du spectre des fréquences radio-électriques sont essentiels si l'on veut que le Programme atteigne son objectif. Ces règlements constituent la base des normes, procédés et pratiques plus détaillés qui guident les inspecteurs radio dans leurs activités d'autorisation, d'application et de contrôle. Par conséquent, les règlements constituent une pierre angulaire du Programme du spectre.

15.43 Toutefois, les procédés du Ministère en ce qui concerne la planification et le contrôle de la mise au point des règlements ne sont pas satisfaisants. Au moment de notre vérification, près de la moitié des règlements en voie de rédaction n'avaient pas de date d'échéance; quant au reste, plusieurs étaient en retard de quelques mois sur leur calendrier; on était à élaborer des règlements ne reflétant pas les priorités du programme; et certains retards étaient dus à une mauvaise coordination.

15.44 Le Ministère devrait désigner un haut fonctionnaire qui autoriserait et contrôlerait l'élaboration des règlements, conformément aux priorités du Programme et devrait établir un système de gestion des projets en vue de contrôler cette activité.

15.45 Systèmes techniques et de fonctionnement. Par suite de l'utilisation croissante du spectre, il est devenu de la plus haute importance que les régions se servent de systèmes techniques normalisés et de procédés d'exploitation efficaces. Dans certains secteurs des systèmes techniques et des procédés d'exploitation, l'administration centrale n'a par fourni une orientation suffisante aux régions. Dans d'autres secteurs, les régions n'ont pas adopté les méthodes élaborées par l'administration centrale. Par conséquent, l'introduction de certains systèmes techniques a été lente, il y a eu des chevauchements dans les efforts d'élaboration et les régions se servent de méthodes non normalisées.

15.46 Le Ministère devrait:

-attribuer un groupe particulier de l'administration centrale la responsabilité d'approuver et de coordonner l'élaboration continue des systèmes techniques;

-établir des procédés d'exploitation plus efficaces et les tenir jour; et

-veiller à ce que toutes les régions adoptent des systèmes techniques et des procédés d'exploitation normalisés.

15.47 Contrôle des projets spéciaux. En 1974, le Ministère a créé le Comité directeur des systèmes d'information en vue de conseiller le Sous-ministre sur les systèmes d'information, y compris les projets de mise en oeuvre informatisée. Le Comité autorise et contrôle leur élaboration au nom du Ministère. Malgré ceci, un important projet informatisé a été marqué d'un manque de planification et de contrôle dès son instauration en 1974. Ce projet, appelé le Système de gestion du spectre, dont le coût estimatif est d'environ $10 millions et la date d'achèvement 1980, a été approuvé par le Conseil du Trésor en 1975.

15.48 Au début de 1976, la direction a apporté d'importantes améliorations au niveau de la définition, de l'organisation et de la planification du projet. Cependant, notre vérification, au début de 1977, a révélé d'autres lacunes de planification et de contrôle. Par exemple, un module-clé du projet oblige toutes les régions à recueillir des données techniques et d'exploitation sur les postes existants. Les régions ont utilisé des méthodes très divergentes pour la cueillette de ces données, sans que l'administration centrale n'évalue les coûts et avantages des différentes méthodes ni n'évalue la validité et la comparabilité des données recueillies. Lorsque nous avons souligne ces lacunes à la direction, cette dernière a entrepris un examen approfondi du projet.

15.49 Le Ministère devrait établir des procédés normalisés, selon les lignes directrices du Conseil du Trésor, pour la planification des projets et le contrôle de leur progrès. Les plans des projets devraient comprendre un examen régulier par le Comité directeur des systèmes d'information.

15.50 Pratiques de recouvrement des coûts. Le Programme du spectre des fréquences radio-électriques facture au public certains de ses services. Ces services sont principalement l'émission de licences, mais peuvent également comprendre des activités comme la surveillance de certains genres d'examens des opérateurs radio, l'inspection des installations radio de navires et l'essai en laboratoire d'équipement de radio.

15.51 Jusqu'en 1971, le Ministère recouvrait entièrement les coûts du Programme du spectre. Depuis cette date, le Programme subit des déficits annuels importants. Afin d'améliorer cette situation, le Ministère a décrété en avril 1975 une augmentation de 30% de toutes les catégories de licence; toutefois, le déficit de 1976-1977 s'élevait toujours à $2.7 millions. Depuis 1976, le Ministère révise les droits des services fournis par le Programme. En février 1977, un rapport ministériel portant sur la révision du barème des droits de licence soulignait que le Ministère continuerait de présenter des déficits importants tant que les droits ne seraient pas révisés en profondeur. Au cours de notre vérification, nous n'avons pu déterminer quand entrerait en vigueur ce barème révisé des droits de licence.

15.52 Le Ministère devrait périodiquement mettre à jour son barème des droits en vue de recouvrer entièrement le coût des services qu'il fournit.

Agence des télécommunications gouvernementales

Données de base

15.53 L'Agence fournit des services de transmission de signaux téléphoniques, de données et de facsimilés à ses utilisateurs grâce à la location d'installations en vrac à des coûts réduits. Elle fonctionne dans le cadre d'un fonds renouvelable et recouvre tous les frais de ses services en imputant ceux-ci aux ministères et organismes utilisateurs.

Portée de l'examen

15.54 Notre vérification a compris l'examen du fonctionnement du réseau téléphonique interurbain qui constitue l'une des principales activités de l'Agence et dont le coût annuel de fonctionnement s'élève à environ $24 millions. Notre examen a principalement porté sur la qualité du service en ce qui a trait aux circuits téléphoniques interurbains. Qualité de service est un terme technique utilisé dans l'industrie des télécommunications. Il mesure la possibilité qu'un appel effectué par un faisceau de circuits interurbains à l'heure de pointe ne soit pas acheminé. Notre étude a également compris l'élaboration d'un modèle de programme afin d'examiner dans quelle mesure la structure du programme de l'Agence permet d'évaluer l'efficacité.

Évaluation générale

15.55 Les contrôles touchant la gestion du service téléphonique interurbain du gouvernement doivent être améliores. Il serait possible d'obtenir une meilleure gestion du réseau, si l'on se servait d'un raisonnement clair pour élaborer les lignes directrices sur la qualité de service pour l'utilisation des circuits et si la fourniture des circuits était étroitement contrôlée, à partir de ces lignes directrices. Il faut de meilleurs renseignements sur le trafic afin d'aider à établir les lignes directrices et à déterminer le nombre de circuits à fournir. En outre, les politiques et procédés officiels concernant la fourniture de circuits individuels ne sont pas satisfaisants et les décisions prises ne sont pas consignées comme il convient. Le rapport mensuel du trafic ayant pour but de mesurer et d'évaluer le rendement du réseau n'atteint pas son but.

15.56 Nous avons décelé deux autres secteurs présentant des problèmes au niveau de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé: il y aurait lieu de réduire l'utilisation du réseau commercial interurbain dans la Fonction publique et d'encourager auprès d'autres importants utilisateurs l'utilisation commune des circuits téléphoniques.

15.57 La possibilité de l'Agence de planifier et de coordonner les services de télécommunications du gouvernement conformément à la Loi sur le ministère des Communications est limitée par l'objectif de programme, approuvé par le Conseil du Trésor, qui lui a été imposé. L'objectif "projeter, établir et gérer des installations et des services de télécommunications qui répondent aux besoins des ministères et organismes fédéraux sur une base économique," oblige l'Agence à ne répondre qu'aux demandes expresses des utilisateurs. Il est probable que le gouvernement obtiendrait des avantages supplémentaires, si l'objectif de programme approuvé pour l'Agence était élargi pour lui permettre d'exercer son mandat comme il est énoncé dans la Loi.

Observations et recommandations

15.58 Qualité de service. Si l'on veut une gestion efficace du réseau de l'Agence, il faudrait que des lignes directrices de qualité de service soient établies et utilisées d'une façon plus significative. Nous n'avons découvert aucun document expliquant la raison du choix des lignes directrices sur la qualité de service du réseau et ces lignes directrices n'ont pas été approuvées, comme il convient, par le Conseil dU Trésor. L'Agence n'a pas essayé de contrôler le rendement du réseau par rapport à ces lignes directrices. Les mêmes lignes directrices sur la qualité de service servent également à déterminer le nombre de circuits à fournir pour des groupes de circuits individuels et ne conviennent pas à cette fin, plus particulièrement dans le cas de groupes plus petits.

15.59 L'agence devrait:

-réexaminer les lignes directrices de qualité de service pour le réseau interurbain. Ces lignes directrices devraient ensuite être

soumises à l'approbation du Secrétariat du Conseil du Trésor, conformément à la directive énoncée dans le Guide d'administration des télécommunications;

-établir des lignes directrices de qualité de service pour les groupes de circuits individuels et contrôler le rendement véritable, conformément aux écarts admissibles fixés, en tenant compte des fluctuations du trafic et des caractéristiques de chaque groupe de circuit.

15.60 Information sur le trafic. Il faudrait une meilleure information sur le trafic afin d'aider à établir des objectifs de qualité de service. Il faudrait également des renseignements sur le trafic réel du réseau, afin de contrôler le rendement et de fournir les circuits nécessaires pour répondre aux objectifs établis. La base restreinte des données sur le trafic actuellement utilisées par l'Agence ne convient pas à ces fins.

15.61 En outre, les politiques officielles, procédés et dossiers concernant la fourniture de circuits aux groupes de circuits particuliers sont insatisfaisants et la consignation des décisions prises n'est pas suffisante.

15.62 Le rapport mensuel du trafic, ayant pour but de mesurer et d'évaluer le rendement du réseau, n'atteint pas son but étant donné les lacunes qu'il contient dans les secteurs de la qualité de service et de l'information sur le trafic. Par exemple, il n'indique pas les fluctuations admissibles dans la qualité de service et les volumes de trafic manquent de fiabilité. De plus, le rapport ne comprend pas de renseignements sur les coûts des circuits et n'est produit que jusqu'a 10 semaines après la fin du mois faisant l'objet de l'examen.

15.63 L'Agence devrait:

-étudier la possibilité d'obtenir des données sur le trafic plus opportunes et détaillées sur une base de coût-efficacité;

-établir des politiques officielles, procédés et dossiers afin de régir la fourniture des circuits aux groupes de circuits particuliers; et

-améliorer le moment de présentation et l'efficacité des rapports mensuels du trafic. Il y aurait lieu de modifier les rapports et le programme informatique qui les produit, afin d'indiquer les coûts découlant des écarts aux objectifs établis pour la qualité de service ou découlant de changements à ces objectifs.

15.64 Communications interurbaines commerciales. Les communications interurbaines commerciales qui pourraient être acheminées grâce au réseau de l'Agence mais qui ne le sont pas, sont appelées trafic parallèle. L'Agence estime que les dépenses annuelles totales du gouvernement pour ce trafic s'élèvent à environ $2 millions.

15.65 A l'heure actuelle, l'Agence n'a qu'une connaissance très restreinte de l'utilisation des communications interurbaines commerciales des ministères et organismes du gouvernement fédéral. Une information plus détaillée sur l'étendue de cette pratique permettrait une gestion plus efficace du réseau interurbain. L'Agence pourrait alors aviser les ministères et organismes de l'envergure de ce trafic parallèle.

15.66 L'Agence, avec la collaboration du Conseil du Trésor, des ministères et organismes utilisateurs et des compagnies de téléphone, devrait obtenir plus de renseignements concernant l'utilisation des communications interurbaines commerciales. Elle pourrait alors aider les ministères et les organismes à déterminer l'envergure des appels interurbains commerciaux et les économies qu'ils pourraient réaliser en utilisant ses installations.

15.67 Services Teipak communs. Des ententes de tarifs spéciaux, connues sous le nom de Telpak, offrent d'importantes économies grâce à la location de groupes de circuits interurbains. Un certain nombre de ministères et d'organismes louent des circuits indépendamment de l'Agence, en vertu d'ententes Telpak distinctes. L'Agence a déclaré que le gouvernement fédéral pourrait réaliser d'importantes économies, en ayant recours aux services Telpak communs pour tous les utilisateurs importants.

15.68 Le Guide d'administration des télécommunications, qui a été préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor, attribue à l'Agence un rôle central de coordination de la fourniture des télécommunications pour le gouvernement fédéral.

15.69 L'Agence, avec la collaboration des autres utilisateurs importants, du ministère des Approvisionnements et Services et du Secrétariat du Conseil du Trésor, devrait déterminer les économies que le gouvernement pourrait réaliser au moyen des services Telpak communs. Il faudrait prendre des dispositions pour s'assurer, dans toute la mesure possible, de réaliser des économies.

15.70 Évaluation du programme. L'Agence, en vertu de l'objectif de programme approuvé par le Conseil du Trésor, ne peut que répondre aux besoins communiqués par des utilisateurs -- "projeter, établir et gérer des installations et des Services de télécommunications qui répondent aux besoins des ministères et organismes fédéraux sur une base économique." Ceci oblige l'Agence à ne répondre qu'aux "besoins communiqués des utilisateurs," limitant considérablement ses possibilités de s'acquitter du rôle de planification et de coordination prévu pour elle en vertu de la Loi sur le ministère des Communications. Il est probable que le gouvernement retirerait plus d'avantages, si l'objectif de programme approuve de l'Agence était élargi pour lui permettre d'exercer le mandat que lui attribue la Loi. D'ici a ce que l'objectif du programme soit fonction du mandat de l'Agence, il restera des incertitudes quant aux indices de rendement particuliers à utiliser pour mesurer l'efficacité du programme.

15.71 Le Ministère devrait accélérer les négociations avec le

Conseil du Trésor en vue d'élargir l'objectif de programme de l'Agence pour qu'il soit fonction du mandat qui lui est attribué par la Loi sur le ministère des Communications. Ces négociations devraient être appuyées d'estimations des avantages que perd le gouvernement par suite des restrictions du mandat actuel.

Examen de la fonction de vérification interne

Données de base

15.72 La fonction de vérification interne relève du Groupe de l'évaluation des programmes. Au cours de l'exercice 1976-1977, le Ministère a adopté une méthode de vérification combinée comportant à la fois des vérifications opérationnelles et des vérifications financières; il a été l'un des premiers ministères du gouvernement à le faire. Cette méthode a été incorporée au plan de vérification d'ensemble du Groupe de l'évaluation des programmes, plan de vérification s'étendant sur une période de cinq ans et prévoyant des vérifications du système d'administration financière au moins tous les trois ans.

15.73 A cause du manque de ressources internes, le Ministère a retenu, à contrat, les Services du Bureau des Services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services, afin d'aider le Groupe de l'évaluation des programmes à s'acquitter de sa fonction de vérification. Le coût de la fonction de vérification interne pour l'exercice 1977-1978 était estimé à $450,000 dont 310,000 étaient pour les services du Bureau des services de vérification.

Portée de l'examen

15.74 Les principaux objectifs de notre vérification de cette fonction étaient de déterminer si le Ministère obtenait une valeur en contrepartie de l'argent dépensé de ses activités de vérification interne et si ces activités pouvaient affecter la nature, le réglage et la portée de la vérification exécutée par notre Bureau.

15.75 Notre vérification a compris des entrevues avec des gestionnaires supérieurs et le personnel participant directement à la fonction de vérification interne, un examen du mandat de vérification, ainsi qu'une étude des rapports et des feuilles de travail à l'appui concernant les vérifications des services suivants:

-Service de la réglementation des télécommunications - Direction de l'exploitation

-Agence des télécommunications gouvernementales

Évaluation générale

15.76 Le résultat de notre vérification nous a amenés à conclure que:

-bien que, à notre avis, le Groupe de l'évaluation des programmes ait

fait dans certains cas des recommandations saines, dans d'autres cas, nous n avons pas pu trouver de preuves suffisantes dans les feuilles de travail, pour nous assurer que toutes les faiblesses de contrôle importantes avaient été découvertes et que les conclusions auxquelles en était arrivé le Groupe dans ses rapports de vérification étaient valides; et

-parce que le Groupe de l'évaluation des programmes en est toujours à son stade de mise en forme et que ses efforts à ce jour ont principalement porté sur les vérifications opérationnelles plutôt que sur les vérifications financières, le travail exécuté par ce Groupe ne modifie pas de façon significative la nature, le calendrier et la portée de la vérification exécutée par notre Bureau.

Observations et recommandations

15.77 Comité de vérification. Bien qu'il n'existe aucun comité de vérification officiel, le Comité Supérieur de gestion, comprenant le Sous-ministre et les quatre Sous-ministres adjoints, examine et discute les rapports de vérification, y compris les réponses aux rapports. Le directeur du Groupe de l'évaluation des programmes est invité à assister aux réunions convoquées en vue d'examiner les rapports de vérification et autres questions de vérification. Il n'y a pas de procès-verbaux des réunions du Comité supérieur de gestion. Nous avons été informés que les décisions suscePtibles d'intéresser le Groupe de l'évaluation des programmes étaient communiquées a son directeur. Cependant, comme il n'existe aucun procès-verbal écrit, le directeur du Groupe n'a aucun moyen de s'assurer que le Comité lui fait bien parvenir toutes les décisions pouvant l'intéresser ou l'aider.

15.78 Il faudrait créer un Comité de vérification officiel, avec un mandat particulier, en vue d'assurer la continuité de la fonction de vérification, de fournir une orientation au groupe de la vérification et de s'assurer que le Ministère prend les mesures appropriées suite aux constatations de la vérification. Le directeur du Groupe de l'évaluation des programmes devrait assister à toutes les réunions du Comité de vérification et il faudrait que le Comité fasse le procès-verbal de ses réunions, afin d'avoir un dossier des questions discutées et des décisions prises.

15.79 Mandat. Le mandat du Groupe de l'évaluation des programmes ne souligne pas suffisamment l'évaluation des contrôles financiers, évaluation qui permettrait de vérifier si les biens du Ministère sont gardés comme il convient; il ne parle pas non plus d'un accès non restreint aux dossiers, documents, renseignements, etc., ni de la portée et de l'étendue non restreintes des vérifications. En outre, ce document n'est pas diffusé dans l'ensemble du Ministère, ce qui permettrait une meilleure compréhension du rôle et de l'importance de la fonction de vérification interne.

15.80 Il faudrait que le mandat du Groupe de l'évaluation des programmes soit clarifié et largement diffusé afin d'indiquer l'appui qu'accordent les cadres du Ministère à la fonction de vérification.

15.81 Groupe de la vérification. Le directeur du Groupe de l'évaluation des programmes relevé du Sous-ministre adjoint (Services) qui est chargé d'un certain nombre de fonctions faisant l'objet de vérifications. Ces liens hiérarchiques ne permettent pas l'indépendance voulue à la fonction de vérification interne. Cette fonction relève maintenant directement du Sous-ministre.

15.82 Le Groupe de l'évaluation des programmes devrait être fonctionnellement indépendant de tout es les opérations qu'il vérifie et devrai t relever directement du Sous-ministre.

15.83 Orientation. Bien que Son mandat stipule clairement que le Groupe de l'évaluation des programmes est chargé de la fonction de vérification interne, le Groupe a délégué sa responsabilité quant au rendement professionnel et à la qualité des vérifications combinés au Bureau des services de vérification. De plus, les programmes de vérification et les feuilles de travail restent en la possession du Bureau des services de vérification et les rapports de vérification sont imprimés sur leur papier à en-tête. On nous a cependant avisés que le directeur du Groupe de l'évaluation des programmes est responsable de la révision finale de tout rapport publié.

15.84 Le Groupe de l'évaluation des programmes devrait être responsable de la portée et de la qualité de tout travail de vérification exécuté pour le Ministère, ce qui comprend le travail effectué à contrat par le Bureau des services de vérification.

15.85 Portée de la vérification. Rien ne laisse croire que le Groupe de l'évaluation des programmes sera en mesure de vérifier tous les centres de responsabilité dans le cadre de trois à cinq ans prévu à l'origine, ainsi que d'effectuer les vérifications financières recommandées par le Conseil du Trésor. Ceci est dû au manque de ressources et au fait que les tâches de vérification et le processus des sessions d'entente prennent plus de temps que l'on prévoyait. La portée de la méthode de vérification utilisée, qui consiste en un examen complet d'un secteur ou d'un centre de responsabilité et qui réduit ainsi l'envergure des vérifications exécutées, intensifie encore cette situation.

15.86 Les secteurs de la vérification devraient être choisis en fonction des priorités arrêtées dans le plan d'ensemble. Il faudrait alors établir les portées des vérifications en tenant compte, entre autre choses, des secteurs de préoccupation, des avantages possibles, des priorités de la direction et des ressources disponibles. Il faudrait veiller plus particulièrement à ce que l'on accorde une attention suffisante aux vérifications financières.

15.87 Feuilles de travail. Notre examen de certains dossiers de vérification choisis a révélé un manque de consignation suffisante, rendant impossible de déterminer si l'on a découvert toutes les faiblesses de contrôle importantes. La manière dont ces dossiers étaient organisés et les renseignements consignés et groupés ne fournissait pas de preuves suffisantes pour étayer les conclusions

auxquelles on était arrivé concernant la suffisance ou l'insuffisance des contrôles.

15.88 Les f'>il'.les de travail devraient contenir des preuves que les objectifs de la vérification ont été atteints, que l'on a suivi des méthodes et procédés de vérification approuvés et que l'on a respecté les normes de vérification pertinentes.

15.89 Suivi. Bien que les rapports de suivi présentés à ce jour semblent satisfaisants, l'employé présentement chargé d'assurer le suivi des constatations de vérification ne possède ni la compétence ni 1lexpérience voulues pour s'acquitter des tâches décrites dans l'exposé de fonctions. Étant donné que le suivi fait partie intégrante de la fonction de vérification, la nécessité de procédés de suivi rigoureux est évidente.

15.90 Les procédés de suivi de la vérification devraient être effectués par des vérificateurs ayant les connaissances, la discipline et les aptitudes nécessaires pour s'acquitter de cette responsabilité.

Étude des contrats

Données de base

15.91 Une étude spéciale des pratiques de l'ensemble du gouvernement pour la passation et l'administration des contrats a été entreprise en 1976. Les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor, ainsi qu'une directive ministérielle publiée en mars 1976, régissent l'administration des contrats du Ministère. Ce dernier a créé un Comité de révision des contrats chargé de pouvoirs ministériels quant à l'approbation des contrats qui émanent du Ministère. Le Comité de révision des contrats se compose du Sous-ministre, des Sous-ministres adjoints, des directeurs généraux du Personnel et Administration et des Finances.

Portée de l'examen

15.92 Au cours des exercices 1976-1977 et 1977-1978, nous avons effectué une étude des procédés et de l'administration des contrats au sein du Ministère. Nous avons examiné 44 contrats s'élevant à $2.8 millions afin d'évaluer l'efficacité et la pertinence des procédés et contrôles reliés aux contrats.

Évaluation générale

15.93 En règle générale, notre étude n'a pas révélé de faiblesses importantes dans les procédés et contrôles établis. Les lacunes que nous avons remarquées provenaient du non-respect de ces procédés et contrôles, ainsi que d'un manque d'instructions dans la directive ministérielle portant sur l'administration des contrats. Nous avons informé le Ministère de ces lacunes et il a pris les mesures nécessaires en vue de régler les faiblesses dont il est question ci-dessous.

Observations et recommandations

15.94 Pouvoirs de signer en matière de finances. Avant de s'engager par contrat, il faut que des agents autorisés fournissent un certificat d'engagement en vertu de l'article 25 de la Loi sur l'administration financière et autorisent la dépense. Nous avons remarqué que, dans le cas des services informatiques, ces pouvoirs étaient exercés par des agents du Ministère qui n'étaient pas tous autorisés à le faire.

15.95 Les pouvoirs de signer en matière de finances, en ce qui a trait aux demandes de services informatiques, devraient être exercés uniquement par des agents à qui les autorisations voulues ont été déléguées et la section des Services de comptabilité devrait être chargée de veiller à ce qu'il en soit ainsi.

15.96 Administration des demandes de contrat. Une directive du Ministère énonce les procédés à suivre pour le traitement des demandes de contrat, y compris l'approbation du Comité de révision des contrats et l'établissement de listes de contrôle du Ministère.

15.97 Les demandes du Ministère pour des services de traitement électronique des données sont envoyées aux Services informatiques, mais ne sont pas présentées au Comité de révision des contrats aux fins d'approbation et on ne remplit pas les listes de contrôle du Ministère. En outre, la directive ministérielle n'indique pas comment traiter les modifications aux contrats.

15.98 Les propositions de contrats pour les services de traitement électronique des données devraient être approuvées par le Comité de révision des contrats et il faudrait remplir les listes de contrôle exigées en vertu de la politique ministérielle.

15.99 La directive ministérielle devrait comporter des instructions sur le traitement des modifications aux contrats.

15.100 Recours à un fournisseur unique. La Politique et les lignes directrices sur les contrats du gouvernement du Canada, une publication du Conseil du Trésor, prévoit le partage des responsabilités entre les ministères clients et les organismes de services communs lorsqu'il y a appel d'offres. Elle spécifie que "tous les aspects inhérents à la passation du contrat" relèvent premièrement d'un organisme de services communs. La Politique et les lignes directrices énoncent les circonstances et les conditions dans lesquelles les ministères peuvent demander l'achat auprès d'un fournisseur unique. Dans certains cas, les demandes du Ministère ne portent pas comme il convient la justification nécessaire ou ne justifient pas comme il convient les achats auprès d'un fournisseur unique, comme l'exigent la Politique et les lignes directrices du Conseil du Trésor.

15.101 Il faudrait que toutes les demandes de contrat d'achat auprès d'un fournisseur unique soient justifiées comme il se doit et que ces justifications soient consignées.

Examen des opérations financières

Portée des activités de vérification

15.102 Le Bureau a utilisé une méthode systématique de vérification pour examiner les opérations financières du Ministère et de l'Agence des télécommunications gouvernementales. Cette vérification a compris un examen des systèmes de contrôle financier et des sondages des transactions dans la plupart des secteurs importants du Ministère et de l'Agence. Plus particulièrement, notre vérification a étudié:

-la réception et le dépôt des deniers publics, la gestion du matériel, ainsi que les subventions et les contributions;

-les recettes et les revenus à valoir sur le crédit et le contrôle sur les dépenses, les immobilisations et les stocks du Centre de recherches sur les communications;

-les revenus d'un certain nombre de bureaux de district ainsi que l'information fournie par tous les bureaux régionaux et destinée aux Comptes du gouvernement du Canada; et

-les contrôles financiers au sein de l'Agence des télécommunications gouvernementales et a compris les sondages de vérification nécessaires pour permettre au Vérificateur général d'exprimer une opinion sur les états financiers de l'Agence.

15.103 Les procédés de vérification que nous avons exécutés avaient pour but d'évaluer si les systèmes en place étaient suffisants et de nous assurer qu'il n'y avait ni irrégularités ni erreurs importantes pouvant affecter l'opinion du Vérificateur général sur les états financiers du Canada, ainsi que sur ceux de l'Agence. Les procédés de vérification avaient également pour but de déterminer si les sommes d'argent dues au Canada avaient été reçues et comptabilisées, si l'argent avait été dépensé aux fins pour lesquelles il avait été voté par le Parlement et si les dépenses effectuées avaient été autorisée.

Nos principales constatations se trouvent dans les paragraphes suivants.

Observations et recommandations - Ministère

15.104 Immobilisations et stocks. Nous avons constaté que le contrôle exercé sur les immobilisations et les stocks du Centre de recherches était grandement insatisfaisant. Par exemple, les registres auxiliaires tenus par certains centres de responsabilité n'étaient pas à jour et, dans certains cas, n'existaient pratiquement pas. Les immobilisations n'étaient pas désignées comme il convient et certains articles, envoyés à la réparation il y a environ deux ans, n'étaient pas revenus ou n'étaient pas inscrits comme étant revenus. En outre, dans certains cas, les dénombrements n'avaient pas été pris depuis plus de trois ans et n'avaient pas toujours été effectués lors d'un changement du responsable.

15.105 Il faudrait établir des contrôles appropriés sur les immobilisations et les stocks, comme le recommande le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor, afin d'assurer une protection suffisante des biens du Centre de recherches sur les communications.

15.106 Services de recherche. Dans certains cas, le Centre exécute des Services de recherche pour le secteur privé. Une directive interne stipule que les demandes de services de ce genre doivent être approuvées par le Sous-ministre adjoint, Recherches. De plus, conformément à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière, c'est le gouverneur en conseil qui est responsable du prix des services de ce genre. Notre vérification a révélé que les demandes de ces services ne sont pas approuvées et que l'on n'obtient pas l'autorisation du gouverneur en conseil relativement aux prix exigés.

15.107 Il faudrait que l'on respecte rigoureusement la directive du Centre concernant les demandes de services de recherches provenant du secteur privé et que l'on obtienne du gouverneur en conseil l'approbation des prix à exiger pour ces services.

15.108 Répartition des tâches. Les 44 bureaux de district perçoivent des revenus annuels d'environ $10 millions, provenant principalement des droits de licence. Au cours de notre vérification, nous avons remarqué que dans certains cas la même personne était chargée de la garde, du traitement et de la délivrance des licences ainsi que du contrôle des recettes de caisse. Nous admettons que la plupart de ces bureaux sont petits et, par conséquent, qu'il est difficile de répartir les tâches d'une façon appropriée. Cependant, nous croyons qu'il est important que l'on établisse un contrôle plus efficace sur les recettes de caisse.

15.109 Afin de renforcer le contrôle sur les revenus du Ministère, la fonction de perception des recettes de caisse devrait être séparée des autres fonctions connexes. Par contre, dans les cas où une telle séparation n'est pas pratique, le gestionnaire de district devrait effectuer, de façon périodique, des sondages au hasard des opérations et les consigner.

15.110 Paye. Les fiches de présence ne sont remplies que sur une base d'exception; c'est-à-dire, si un employé n'est pas absent au cours d'un mois donné, la section du Personnel ne reçoit pas de rapport. Ainsi, il n'y a aucun moyen de s'assurer que les absences des employés ont toutes été signalées comme il convient.

15.111 Il faudrait préparer des rapports mensuels de présence pour tous les employés.

Observations et recommandations Agence des télécommunications gouvernementales

15.112 Comme ce fut le cas dans les années antérieures, la présente vérification a révélé un certain nombre de faiblesses dans les systèmes, contrôles et procédés de l'Agence. A notre avis, plusieurs

faiblesses proviennent du fait que l'on n'accorde pas suffisamment d'attention aux questions financières. Nous discutons des plus importantes lacunes ci-dessous.

15.113 Système des comptes à recevoir. Étant donné que l'Agence fonctionne en vue d'un recouvrement complet des coûts, elle facture aux ministères et organismes clients mensuellement les services qu'elle a rendus. Jusqu'en juin 1977, la préparation de plus de 3,000 factures mensuelles était faite manuellement. Depuis, la fonction de facturation a été informatisée. Le grand livre auxiliaire de ces comptes à recevoir, cependant, constitue toujours un grand livre volumineux dans lequel les inscriptions se font au moyen d'une machine pour la tenue des livres. Ceci occasionne des retards dans le report des renseignements et une préparation des rapports périodiques à la gestion qui n'est ni efficace ni économique.

15.114 Afin d'assurer ta tenue d'un système de comptes à recevoir exact, économique et de bon rendement, l'Agence devrait prendre les mesures nécessaires pour établir un grand livre auxiliaire des comptes à recevoir entièrement informatisé.

15.115 Consignation des systèmes. La consignation des systèmes et des procédés au sein d'un organisme permet à la direction de rendre le personnel responsable des procédés établis, facilite l'initiation du nouveau personnel, assure l'uniformité lorsque les procédés servent dans un certain nombre de bureaux, etc.

15.116 Nous avons remarqué que l'Agence n'a aucune norme pour la consignation des systèmes et que les documents ayant trait au système de facturation et de perception sont incomplets et périmés; ils ne comportent pas les détails voulus sur les procédés manuels exécutés dans les secteurs de responsabilité touchant la gestion des utilisateurs. Nous croyons savoir qu'en mai 1978, on a approuvé un plan selon lequel un premier projet des questions propres à l'Agence serait incorporé dans un guide d'administration financière du Ministère, complètement révisé en 1978-1979.

15.117 Nous appuyons le plan visant à consigner tes systèmes et procédés propres à l'Agence. Lorsque cette consignation sera terminée, il faudra la tenir à jour.

15.118 Fonction financière. Dans notre lettre à la gestion, en 1976, nous avons recommandé la création d'une division financière au sein de l'Agence, dont la responsabilité hiérarchique relèverait du gestionnaire général de l'Agence et la responsabilité fonctionnelle du directeur général des Finances du Ministère. Au 31 mars 1978, on avait approuvé un plan d'organisation; cependant, la division des Finances n'était toujours pas en service.

Suivi des recommandations des années antérieures

15.119 Introduction. Dans le cadre de ses activités de vérification courante, le Bureau assure le suivi de toute mesure corrective prise par les ministères du gouvernement, suite aux

observations et recommandations des Rapports annuels précédents.

15.120 Le Bureau a été heureux de constater que le Ministère et l'Agence avaient pris des mesures correctives à l'égard de toutes les observations signalées précédemment au Parlement, sauf une. L'observation sur laquelle aucune mesure corrective n'avait encore été prise au 31 mars 1978 fait l'objet du paragraphe suivant.

15.121 Prestations de cessation d'emploi et paye de vacances. Au 31 mars 1978, l'Agence n'avait pas inscrit dans ses comptes les éléments de passif correspondant aux prestations de cessation d'emploi des employés et à la paye de vacances courue, s'élevant respectivement à $321,000 et $106,000.

16

MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS, DES OBSERVATIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Introduction

Le Ministère

16.1 Le ministère de l'Industrie et du Commerce, constitué en 1969 par la fusion du ministère de l'Industrie et le ministère du Commerce, est régi par la Loi sur le ministère de l'Industrie et du Commerce, S.R., c. 1-11. Il a pour objectif principal de favoriser la croissance, la productivité, les possibilités d'emploi et la prospérité de l'économie canadienne grâce à une saine évolution des industries de fabrication et de transformation de notre pays et à l'expansion du commerce et du tourisme. Le Ministère applique le Programme commercial et industriel et le Programme du tourisme et, de concert avec le ministère de l'Agriculture et le ministère des Transports, il gère le Programme des céréales et des graines oléagineuses. Comme l'indique la pièce 16.1, le Ministère est subdivisé selon ses principaux programmes qui, à l'exception du tourisme, font tous partie du Programme commercial et industriel.

16.2 Le Programme commercial et industriel, le plus important du Ministère, est mis en oeuvre par un réseau d'organisation qui comprend l'administration centrale à Ottawa, 11 bureaux régionaux et 89 postes dans 64 pays. L'élément industriel du programme a pour objet d'assurer le développement efficace et soutenu de la production et du commerce des biens et des services canadiens et aider les industries canadiennes à s'adapter aux changements qui surviennent dans les milieux économiques nationaux et étrangers. La partie du programme visant à stimuler le commerce international cherche d'abord des moyens de favoriser l'expansion du commerce et d'augmenter le nombre total de marchés pour les marchandises et les services canadiens. Le Programme offre aux sociétés canadiennes un large éventail de programmes d'encouragement, sous forme de placements en actions, de prêts, d'assurance, de subventions et de contributions en vue de venir en aide dans les domaines de l'innovation, la productivité, le financement, la commercialisation et la gestion.

16.3 Le Programme du tourisme est mis en oeuvre par l'Office du tourisme du Canada qui compte l'administration centrale à Ottawa, six bureaux régionaux au Canada et 23 bureaux dans huit pays, dont 14 aux États-Unis. Il a pour objet d'assurer une croissance ordonnée du tourisme au Canada au moyen d'activités de commercialisation et de planification de politiques, ainsi que de relations avec l'industrie.

Pièce 16.1 non disponible (voir rapport annuel)

16.4 Le Programme des céréales et des graines oléagineuses vise à réaliser l'expansion soutenue du marché et maintenir un système ordonné de commercialisation pour les céréales et les graines

oléagineuses. Le ministre de l'Industrie et du Commerce et le ministre responsable du Groupe des céréales participent conjointement à la direction de ce programme.

16.5 Voici les années-hommes autorisées et les dépenses prévues pour les principaux programmes dans le Budget de 1977-1978:

Programme	Années-hommes autorisées	Budget (miliers de dollars) Total	Fonction-nement	Contributions	Autres
Commercial et industriel	2,323	$ 278,549	$ 95,383	$ 163,937	$ 19,229
Tourisme	322	24,556	23,760	761	35
Céréales et graines oléagineuses	49	87,984	1,932	86,052	-
	2,694	$ 391,089	$ 121,075	$ 250,750	$ 19,264

16.6 De plus, le Ministère détient un actif d'environ $2,000 millions de dollars, qui consiste surtout en placements dans des sociétés d'État et dans des sociétés en propriété exclusive, ainsi qu'en prêts pour venir en aide aux industries canadiennes.

Sommaire des activités du Bureau de la vérification

16.7 Notre vérification continue du Ministère a été structurée de façon a examiner le système de gestion et de contrôle financiers de plusieurs points de vue. Certains secteurs, notamment les programmes de subventions et de contributions, ont été désignés pour faire l'objet d'une vérification périodique. Cette année, notre vérification porte précisément sur certains d'entre eux; on compte notamment:

-un examen dans l'ensemble du Ministère de certains éléments du système de gestion et de contrôle financiers, par exemple, l'organisation de la fonction financière, la préparation et le contrôle budgétaire;

-un examen de la Direction de la machinerie, dans le cadre de notre Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité, qui portait principalement sur les systèmes et les procédures employés par la direction afin d'assurer un fonctionnement économique et efficace;

-une évaluation des activités de vérification interne;

-un examen et une évaluation des méthodes, contrôles et procédés de traitement informatique des données financières;

-une vérification de certains programmes de subventions et de contributions;

-des examens dans l'ensemble du Ministère des contrôles de divers types de dépenses et en plus, un examen du contrôle exercé sur ces dépenses dans un choix de centres de responsabilité (directions); et

-un suivi aux recommandations faites par notre Bureau au cours des années précédentes.

16.8 Dans la planification et la mise en oeuvre de ces vérifications, nous avons intégré à notre vérification annuelle normale, les procédés et méthodes mis au point lors de vérifications et d'études spéciales effectuées au cours des dernières années.

16.9 Suite à notre vérification de 1977-1978, nous avons présenté 13 rapports intérimaires et environ 140 recommandations distinctes au Ministère. Dans les sections de ce chapitre figure un résumé des questions les plus importantes signalées au Ministère au cours de l'année.

Récentes initiatives du Ministère

16.10 Au cours de l'année dernière, le Ministère a apporté des

améliorations à ses contrôles financiers et à l'organisation de sa fonction financière. Les paragraphes qui suivent en traitent plus en détail. La nomination d'un directeur général des Finances et de l'Administration, l'attribution d'un mandat intégré pour la vérification interne et l'autorisation d'une étude indépendante de la fonction financière attestent toutes les améliorations constatées récemment et une intention de continuer à s'améliorer à l'avenir. En outre, le Ministère a déjà donné suite ou étudié sérieusement plusieurs des observations et recommandations qui figurent dans les rapports intérimaires détaillés qui lui ont été présentés au cours de 1977-1978.

16.11 Bien que ce désir manifeste d'apporter des améliorations ne réduit pas l'importance des problèmes soulignés dans ce chapitre, il permet d'être optimiste quant à leur solution.

Organisation et rôle de la fonction financière

Introduction

16.12 Il incombe au ministre, au sous-ministre et au comité de gestion de diriger le Ministère. Le Comité de gestion se compose du sous-ministre, des sept sous-ministres adjoints et du directeur général des Finances et de l'Administration.

16.13 La Direction des services financiers, le principal responsable des systèmes financiers, compte 70 employés qui, par l'intermédiaire du directeur, relèvent du directeur général des Finances et de l'Administration. Elle s'occupe de la comptabilité du Ministère et ses agents sont autorisés à faire des paiements conformément à l'article 26 de la Loi sur l'administration financière. Quelques exceptions près, le contrôle financier et la comptabilité se font à Ottawa.

16.14 Dans les autres directions, la délégation du pouvoir financier varie. En général, les directeurs sont autorisés à signer pour engager des fonds en vertu de l'article 25 de la Loi sur l'administration financière. Les agents de projets, sous la surveillance des directeurs, instituent le traitement des demandes adressées au Ministère dans le cadre des programmes d'aide financière et les approuvent conformément à l'article 27 de la Loi sur l'administration financière, afin d'indiquer que le travail a été accompli. Le personnel chargé des finances reçoit l'appui de la Direction des services professionnels et administratifs, qui affecte des agents administratifs à chaque direction, afin d'aider à réunir des données sur les finances et à les transmettre à la Direction des services financiers.

16.15 Le Ministère a réservé les services du Bureau des conseillers en gestion pour effectuer une étude de sa fonction financière, signe évident de son intention d'améliorer son système de gestion et de contrôle financiers.

Évaluation générale

16.16 Bien que le système de gestion et de contrôle financiers fonctionne de façon satisfaisante, il y aurait lieu de centraliser davantage la planification et la direction des finances. Il faudrait également assurer que les responsabilités non financières du fonctionnaire supérieur des finances du Ministère soient restreintes, de façon à lui permettre de consacrer le temps et les efforts nécessaires pour fournir la direction, les conseils et le leadership qui sont essentiels dans le domaine des finances.

Rôle du fonctionnaire supérieur des finances

16.17 Fonctions. Le directeur général des Finances et de l'Administration, fonctionnaire supérieur désigné des finances, relève du sous-ministre et est responsable des cinq directions suivantes: Services financiers, Services professionnels et administratifs, Contentieux, Examen ministériel (vérification interne) et Information et Relations publiques. Nous admettons que dernièrement, le directeur général ait dû consacrer plus de temps que normalement à des questions non financières en raison du déménagement et de la réorganisation du Ministère. Toutefois, nous craignons que l'effort soutenu exigé par ses responsabilités non financières, lui laisse moins de temps à consacrer à son rôle de conseiller supérieur des finances auprès du sous-ministre et de son personnel supérieur et à l'exécution des autres fonctions normalement associées au rôle de fonctionnaire supérieur des finances.

16.18 Il faudrait examiner les fonctions du directeur général des Finances et de l'Administration, afin d'assurer que ses responsabilités non financières ne nuisent pas outre mesure à son aptitude à remplir ses fonctions de fonctionnaire supérieur des finances du Ministère.

16.19 Responsabilité financière des directions. Les fonctions d'administration et de contrôle financiers des employés des directions ou programmes qui ne s'occupent pas exclusivement de finances ne sont pas clairement établies et consignées. Plus précisément, il faudrait fournir des cours de formation et d'orientation officiels sur la tenue des registres de comptabilité et d'engagements financiers et sur l'utilisation et le suivi des rapports financiers produits au niveau du Ministère, ainsi qu'une sensibilisation aux méthodes et procédures financières du Ministère.

16.20 Le fonctionnaire supérieur des finances devrait mettre au point et publier des directives sur les aspects de l'administration et du contrôle financiers qui concernent les employés qui ne s'occupent pas exclusivement de finances.

16.21 Système de mesure de la performance des opérations. Le Conseil du Trésor a décidé que d'ici 1980, tous les ministères devront mettre au point des données sur la mesure de la performance des programmes, activités, travaux, etc. et les incorporer le plus possible aux rapports de gestion. A cette fin, le Ministère a lancé un programme visant à déterminer les résultats mesurables des

programmes et de fournir des unités de mesure appropriées pour chacun. La responsabilité de ce programme, antérieurement coordonné par la direction de la vérification interne, n'a pas été attribuée à un autre groupe.

16.22 Le fonctionnaire supérieur des finances devrait désigner des personnes pour continuer à élaborer et à mettre en oeuvre le Système de mesure de la performance des opérations.

Direction de la machinerie - Contrôles de la gestion

Introduction

16.23 Cette section traite de l'une des études effectuées dans le cadre du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.), projet conçu en vue d'étudier et de mettre au point le concept de vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Cette étude souligne la façon dont les gestionnaires contrôlent les opérations au niveau des directions et comment ils évaluent l'efficacité. Les constatations datent de juillet 1977.

16.24 Le Programme commercial et industriel constitue l'activité principale du Ministère. Les directions chargées d'élaborer les politiques tracent les lignes directrices pour l'ensemble du Ministère, tandis que d'autres directions fonctionnelles se chargent des activités de soutien courantes, essentielles, de la conception, et la surveillance d'importants programmes d'opérations à l'échelle du Ministère. Ces programmes peuvent être qualifiés de programmes d'aide financière, de remise des droits ou d'expansion des exportations.

16.25 Sept directions, chacune responsable de la poursuite des objectifs du programme dans un secteur particulier de l'industrie canadienne, s'occupent d'accorder l'aide aux entreprises. Chaque direction formule et met en oeuvre des stratégies de secteur, effectue le traitement des demandes dans le cadre de programmes à l'échelle du ministère et fournit des conseils et de l'information aux entreprises du secteur et aux organismes connexes.

16.26 La Direction de la machinerie, l'une des sept directions citées ci-dessus, compte 83 employés et a un budget d'environ $2 millions. Au cours de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1977, elle a accordé des subventions et des contributions s'élevant à environ $10 millions et a recommandé des remises de droits totalisant environ $200 millions.

Portée de la vérification

16.27 Cette vérification avait pour objet d'examiner dans une direction représentative s'occupant d'un secteur industriel:

-les procédés d'évaluation servant à mesurer et rendre compte de l'efficacité des programmes; et

-la pertinence des contrôles de gestion exercés sur les opérations.

16.28 Selon la proposition du Ministère et après avoir examiné d'autres possibilités, le Bureau a décidé de vérifier la Direction de la machinerie. Nous avons examiné les aspects suivants reliés aux procédés et aux activités se rattachant à l'efficacité des programmes:

-cinq divisions sous-sectorielles, chacune responsable d'un sous-secteur du secteur industriel relevant de la Direction de la machinerie;

-le groupe de la direction chargé de l'analyse des politiques; et

-la gestion de la direction.

Nous avons également examiné les procédés d'exploitation des services suivants:

-la Division des programmes qui effectue le traitement des demandes du secteur de la machinerie dans le cadre de cinq programmes ministériels d'aide financière (programmes qui sont maintenant regroupés pour former le Programme du développement des entreprises); et

-le secrétariat du Conseil consultatif en machinerie et équipement chargé des principales activités de la Direction en matière de remise des droits.

Évaluation générale

16.29 Il y a un besoin dans la Direction de la machinerie d'améliorer ses procédés pour mesurer et rendre compte de l'efficacité de l'aide financière fournie au secteur de la machinerie de l'industrie canadienne. Les objectifs du secteur et les stratégies connexes de la direction n'ont pas été assez clairement définis et la surveillance de leur mise en oeuvre n'a pas été suffisante.

16.30 Le Ministère a évalué de façon quantitative les résultats de secteur pour certains de ses nombreux programmes d'aide financière et de remise des droits. Il en découle que la direction ne possède pas les données objectives nécessaires pour évaluer l'utilité relative de ces programmes et pour établir des stratégies en conséquence. En outre, la direction n'a pas clairement indiqué les résultats prévus et n'a pas surveillé suffisamment les effets réels de ses conseils et de ses services à ce secteur industriel.

16.31 La direction devrait également étudier les conséquences de renseignements incomplets et inexacts dans sa banque de données sur les capacités de fabrication de machines au Canada, afin d'établir les normes appropriées d'intégralité et d'exactitude et de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter celles-ci. En outre, elle ne mesure et ne rend pas compte de façon satisfaisante le nombre et les raisons des demandes de renseignements, des plaintes et des demandes présentées à nouveau dans le cadre du programme des machines.

Efficacité

16.32 Notre vérification a révélé que les objectifs de secteur et les stratégies correspondantes de la direction ne sont pas clairement établis. La direction n'a pas précisé ces objectifs en terme d'opérations, c'est-à-dire:

-la nature et l'ampleur des modifications qu'on devrait apporter à des aspects précis du secteur;

-le type et le nombre d'entreprises qui devraient être encouragées à profiter de l'aide offerte;

-les caractéristiques à modifier dans les entreprises qui bénéficient d'aide financière et l'ampleur de ces modifications; et

-la forme et le montant de l'aide qui devraient être fournis aux divers types d'entreprises.

16.33 La plupart des programmes ministériels visant à transmettre de l'aide au secteur de la machinerie par l'intermédiaire de la Direction de la machinerie n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de l'efficacité. Par conséquent, la direction possède des données limitées pour planifier et évaluer les objectifs et les stratégies de secteur. Le ministère devraient mettre davantage l'accent sur l'évaluation de l'efficacité de ces importants programmes.

16.34 La direction devrait également surveiller les répercussions immédiates de ses conseils et services destinés au secteur de la machinerie. Des indices d'efficacité de ses opérations lui permettraient de mieux constater la mesure dans laquelle elle répond a ses objectifs. Elle pourrait tenir des dossiers afin de:

-comparer les résultats réels aux objectifs quantifiés;

-déterminer dans quelle mesure les demandes de renseignements présentées aux postes étrangers et transmises aux entreprises ont eu une suite et ont entraîné des exportations;

-déterminer dans quelle mesure les conseils fournis aux entreprises concernant la rationalisation, la spécialisation, les innovations technologiques, les perfectionnements de nature unique, etc., sont suivis et donnent des résultats favorables; et

-analyser dans quelle mesure les conseils divers en matière de projets d'expansion fournis aux entreprises, acheteurs, sociétés mères américaines et ministères des gouvernements fédéral et provinciaux donnent les résultats prévus.

16.35 Le Ministère devrait viser à faire des évaluations quantitatives de tous les programmes qui touchent l'ensemble du ministère. La Direction de la machinerie devrait s'efforcer d'intensifier l'application et l'usage de l'activité et de contrôler les stratégies de secteur ainsi que l'aide sous forme de conseils et

services qu'elle fournit au secteur de la machinerie.

Le Secrétariat du Conseil consultatif en machinerie et équipement

16.36 La banque de données sur la capacité de fabrication de machines au Canada, dont la Direction de la machinerie fait usage pour aider à évaluer les demandes de remise de droits de douane n'est ni complète ni exacte sous tous les rapports. On ne dispose d'aucune information quant aux répercussions que peuvent avoir des lacunes ou inexactitudes sur le coût total et sur les avantages de la banque des données. Des renseignements exacts et à jour dans la banque des données contribuent à l'application efficace du programme des machines. Des renseignements erronés pourraient entraîner:

-la remise non justifiée de droits de douanes sur des articles disponibles au Canada;

-le défaut de fournir la protection tarifaire aux fabricants canadiens admissibles;

-des droits de douanes non justifiés lorsqu'il n'est plus possible de se procurer un article de sources canadiennes; et

-un nombre accru de demandes présentées à nouveau et de plaintes de réclamants insatisfaits.

16.37 Nous nous sommes rendus compte suite à notre exposé qu'il n'existe pas de données statistiques concrètes sur le nombre de fois que de telles situations se sont présentées. Il n'est pas possible d'évaluer les conséquences de ces cas hypothétiques jusqu'à ce que leur fréquence soit déterminée.

16.38 La Direction de la machinerie devrait étudier les conséquences de renseignements incomplets et inexacts dans sa banque de données sur la capacité de fabrication de machines au Canada, établir des normes appropriées d'intégralité et d'exactitude et prendre les mesures nécessaires pour respecter ces normes.

16.39 La Direction de la machinerie ne mesure ni ne signale de façon satisfaisante le nombre et les raisons des demandes de renseignements, des plaintes et des demandes présentées à nouveau.

16.40 Les procédés suivants devraient être adoptés temporairement afin de déterminer leurs avantages du point de vue économique:

-signaler le nombre de demandes présentées à nouveau et en analyser les causes; et

-signaler le nombre de plaintes et de demandes de renseignements que les réclamants présentent au sujet de leurs demandes et les répartir en catégories selon leurs causes.

Vérification interne

Introduction

16.41 Au cours des trois dernières années, la vérification interne du Ministère a consisté en une vérification financière effectuée à contrat par le Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services. Le contrat avec le Bureau a pris fin le 31 mars 1978. Le 12 octobre 1976, le sous-chef du Ministère a publié une directive annonçant la mise sur pied de la Direction générale de l'Examen ministériel. Pour diverses raisons, son mandat actuel comme groupe chargé de la vérification interne du Ministère n'a été approuvé qu'à la réunion du comité de gestion du Ministère tenue le 3 octobre 1977. Le programme de vérification combinée approuvé lors de cette réunion visait tous les aspects de la vérification interne, notamment les finances, les opérations et le personnel.

16.42 De la fin de 1976 à novembre 1977, la Direction générale de l'Examen ministériel a consacré la majeure partie de son temps à des fonctions de gestion. Par exemple, elle a participé au processus d'attribution des ressources du Ministère, à l'examen en cours d'exercice des programmes de travail et à certaines études spéciales pour le sous-chef.

16.43 Au 31 mars 1978, le personnel était composé d'un directeur, six vérificateurs opérationnels, trois vérificateurs financiers et deux employés de soutien. Le directeur relève à la fois du comité de vérification, du Ministère et du directeur général des Finances et de l'Administration.

Portée

16.44 Dans le paragraphe 2.19 de mon Rapport annuel de 1977, j'ai annoncé que mon Bureau avait mis sur pied une étude visant à évaluer si l'ensemble des activités de vérification au sein du gouvernement fédéral constituait une opération pour laquelle on recevait une juste valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Notre étude cherchait à déterminer si le sous-ministre obtient de la vérification interne le genre de renseignements et de conseils dont il a besoin pour l'aider à diriger le Ministère et si le travail des vérificateurs internes est suffisamment sûr pour influer concrètement sur la nature, le moment et l'étendue de notre vérification. Dans le but d'atteindre ces objectifs, nous avons examiné des documents concernant l'organisation de la vérification interne, l'utilisation des ressources, la planification des activités, les méthodes et les rapports de vérification ainsi que la suite donnée à ces rapports.

Évaluation générale

16.45 Notre vérification nous porte à conclure que les cadres supérieurs du Ministère n'ont pas fourni l'appui et la direction nécessaires à un programme de vérification interne efficace. La mise sur pied de la Direction générale de l'Examen ministériel et du Comité de vérification pour le Ministère constituent cependant des étapes en ce sens. Même si ces mesures augurent bien pour l'avenir, il est essentiel que les fonctionnaires supérieurs et le Comité de

vérification du Ministère appuient activement le nouveau mandat des vérificateurs internes et qu'ils leur fournissent l'orientation et le leadership nécessaires. En outre, la vérification interne devrait relever directement du sous-chef afin d'assurer l'indépendance et l'objectivité de la fonction de vérification. Enfin, il y aurait lieu de modifier le plan directeur de vérification établi à l'origine afin de tenir compte de vérifications fonctionnelles, au sein des directions ou dans l'ensemble du Ministère, de tous les programmes et activités du Ministère.

Niveau hiérarchique

16.46 La Direction générale de l'Examen ministériel est une des cinq directions relevant du directeur général des Finances et de l'Administration; ce dernier approuve le budget annuel de fonctionnement de la Direction générale aux chapitres des années-hommes et des dépenses non salariales. Deux autres directions relevant du directeur général des Finances et de l'Administration, la Direction des services financiers et la Direction des services professionnels et administratifs, constituent des éléments concrets de l'univers possible de la vérification interne au sein du Ministère. Leurs liens hiérarchiques communs avec la Direction générale de l'Examen ministériel pourraient nuire à l'indépendance de la fonction de vérification.

16.47 Le chef de la vérification interne devrait relever directement du sous-chef.

Fonctions incompatibles

16.48 Depuis sa mise sur pied vers la fin de 1976, la Direction générale de l'Examen ministériel a été chargée de remplir certaines fonctions qui ne sont pas compatibles avec son rôle principal. Pour cette raison, elle a été moins en mesure de fournir une évaluation impartiale du fonctionnement du Ministère. En 1977, ces tâches supplémentaires, notamment le processus d'attribution des ressources, l'examen critique et l'évaluation des programmes de travail et l'examen en cours d'exercice, ont été attribuées à des directions plus appropriées. Bien que la vérification interne puisse encore jouer un rôle important dans la mise en oeuvre de vérifications spéciales de secteurs délicats ou de questions qui présentent un intérêt immédiat au sous-chef ou au comité de vérification, il faut veiller à ne pas nuire à son efficacité en créant une situation qui pourrait comporter un conflit d'intérêts.

Comité de vérification

16.49 Le 3 novembre 1977, le comité de gestion du Ministère a approuvé la mise sur pied d'un comité de vérification composé du sous-ministre, a titre de président, du directeur général des Finances et de l'Administration et de l'un des sous-ministres adjoints - Opérations. De la date de sa constitution au 30 juin 1978, le Comité de vérification ne s'est pas réuni officiellement.

16.50 Le Ministère a fait un pas dans la bonne direction en mettant sur pied un comité de vérification formé d'agents supérieurs. Toutefois, il faut s'interroger sur le fait que le comité ne se soit pas réuni officiellement dans les huit mois qui ont suivi sa constitution et après que la Direction générale de l'Examen ministériel ait mis en application son plan de travail pour 1978-1979. Une vérification interne efficace nécessite une planification bien étayée, la participation des cadres supérieurs et la révision, l'examen critique, l'approbation et l'appui des plans par le comité de vérification. Pour les raisons soulignées plus loin, nous estimons que le plan original de vérification d'une durée prévue de trois ans n'a pas touché, un certain nombre d'aspects importants des activités du Ministère, ni certains domaines qui intéressent les cadres supérieurs.

16.51 Le comité de vérification devrait se réunir le plus tôt possible afin de mettre par écrit son mandat et de réviser, examiner de façon critique et approuver le plan de vérification interne de 1978-1979.

Champ d'application

16.52 Plan de 1978-1979. Le plan de vérification interne de 1978-1979 est incorporé au programme de travail de la Direction générale de l'Examen ministériel. Une liste des centres de responsabilité devant faire l'objet d'une vérification au cours des trois prochaines années et une prévision du nombre de semaines-hommes pour chaque tâche appuient l'élément de vérification combinée du plan.

16.53 Suite à une discussion avec les fonctionnaires de la Direction générale de l'Examen ministériel, à un examen du plan détaillé de trois ans et compte tenu de notre expérience de vérification au sein du Ministère, nous avons conclu que le plan n'arrive pas à établir clairement tous les domaines au sein du Ministère pouvant faire l'objet d'une vérification. Il est fondé entièrement sur une vérification des activités au niveau de la Direction et ne prévoit pas de vérifications à partir d'autres points de vue. Par conséquent, le groupe chargé de la vérification interne devrait de toute urgence analyser et préciser clairement l'univers de vérification touché par son mandat. Nous estimons que le plan original aurait dû prévoir les vérifications possibles qui suivent:

-vérifications opérationnelles à l'échelle du Ministère, par exemple, la paye, les frais de voyages, les contrats, etc.;

-examens dans l'ensemble du Ministère de certains éléments essentiels du système de gestion et de contrôle financiers comme la préparation et le contrôle du budget, les rapports financiers, etc.;

-vérifications indépendantes des programmes de subventions et de contributions, étant donné qu'un grand nombre de ces programmes ont des répercussions sur plusieurs centres de responsabilité;

-vérification annuelle, au lieu d'une fois tous les trois ans, des

aspects essentiels des opérations du Ministère et des éléments du système de gestion et de contrôle financiers; et

-les programmes de subventions et de contributions concernant les céréales et les graines oléagineuses, exclus expressément du plan.

16.54 Afin de mettre au point un plan de vérification interne, il faudrait établir un modèle du Ministère et des organismes connexes, indiquant tous les programmes et activités pouvant faire l'objet d'une vérification. Au moins une fois par année, le modèle devrait être mis à jour.

16.55 Évaluation des domaines pouvant faire l'objet d'une vérification. Le moment et l'étendue de la vérification prévus, dans le plan original, ont été fondés d'abord sur les effets de la réorganisation du Ministère en 1977. Les directions soumises à des changements importants dans le cadre de la réorganisation devaient être vérifiées vers la fin des trois années, tandis que les directions peu touchées par la réorganisation ou désignées comme cas problèmes lors de la vérification en cours d'exercice devaient passer dès la première année.

16.56 Dans le plan actuel, les critères de sélection des vérifications et de leur date de mise en oeuvre ne tiennent pas compte de nombreux critères de sélection traditionnels, ainsi que de certains domaines d'importance pour les cadres supérieurs du Ministère. La vérification effectuée par notre Bureau au cours de cette année a également révélé plusieurs domaines d'intérêt importants qui auraient dû être pris en considération dans le choix de domaines devant faire l'objet de vérification.

16.57 La Direction générale de l'Examen ministériel devrait mettre au point une politique selon laquelle elle établit clairement les critères devant servir au choix des domaines possibles de vérification et au choix de la date de mise en oeuvre et de l'ampleur du travail à effectuer.

Mise au point du plan de travail annuel

16.58 Chaque tâche à accomplir dans le cadre du programme de travail actuel de la direction ne sont pas précisées dans une note de service exposant le champ d'application, l'ampleur de la vérification et une prévision du temps requis pour la vérification des diverses phases de chaque tâche.

16.59 Pour chaque tâche du plan de vérification, une note de service devrait exposer en détail les domaines et les questions à traiter et prévoir le temps nécessaire pour chaque fonction de vérification.

Méthodes de vérification

16.60 Puisque la Direction générale de l'Examen ministériel est encore en voie de développement, il n'est pas surprenant de constater

la pénurie de méthodologies officielles, procédés, programmes ou autres techniques relatives à la pratique de la profession. A mesure que la direction mettra au point ses méthodes de vérification au cours des prochains mois, ces éléments fondamentaux pourront s'accumuler et constituer la base d'un manuel intégré de vérification.

16.61 La Direction de la vérification devrait structurer ses procédés, programmes et méthodes et établir un manuel de vérification interne intégrée.

Contrôle budgétaire

Description du système actuel de préparation du budget

16.62 Les exigences du Conseil du Trésor et du Parlement influent largement sur les éléments et le calendrier du cycle budgétaire. Toutefois, compte tenu de ces contraintes, qui consistent principalement en la présentation de prévisions de programme au mois de mars et du budget au mois d'octobre de chaque année, les ministères conçoivent leur propre système interne de façon à produire les renseignements dont ils ont besoin pour les présentations au Conseil du Trésor et pour l'attribution des ressources, le contrôle budgétaire et la mesure de la performance au sein du ministère.

16.63 Le Ministère dépend largement de son système de programmes de travail comme structure de base pour effectuer le contrôle budgétaire. Les gestionnaires des centres de responsabilité, avec une certaine orientation des fonctionnaires supérieurs quant à la forme et aux lignes directrices générales, élaborent de programmes de travail chaque année, portant toujours sur les deux années qui suivent. Les plans de chaque centre de responsabilité sont établis conformément aux limites de ressources imposées par les fonctionnaires supérieurs en regroupant toutes les activités en "travaux" dont les priorités sont fixées. Un "travail" signifie "un engagement pris par un centre de responsabilité d'effectuer une tâche dans un délai fixe, à un coût établi et avec résultat précis". Les programmes de travail sont présentés aux sous-ministres adjoints qui les approuvent et puis, les transmettent au directeur général des Finances et de l'Administration.

16.64 Les programmes de travail indiquent les années-hommes et les dépenses non salariales par travaux, mais ne répartissent pas les coûts par articles courants de dépense. Cette information est alors présentée à la Direction des services financiers en vue d'être inscrite dans le système d'information en gestion financière, comme budget de fonctionnement du centre de responsabilité pour l'année à venir.

Portée

16.65 Les procédés pour la préparation de budgets et tout le système de contrôle budgétaire sont des éléments clés du système de gestion et de contrôle financiers d'un ministère. Nous avons donc vérifié les systèmes et procédés utilisés dans la préparation et le contrôle du budget pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Évaluation générale

16.66 Au cours des dernières années, le Ministère a établi un système de programmes de travail qui prévoit l'élaboration de plans budgétaires par programme plutôt que par article de dépense. Fondamentalement, le système est sûr et capable de fournir un cadre approprié pour la planification et le contrôle budgétaires. Toutefois, pour diverses raisons, le système de programmes de travail n'atteint pas encore tous ses objectifs.

16.67 Les deux principaux facteurs qui empêchent le système d'atteindre ses objectifs sont:

-un manque de procédés suffisamment bien établis pour la mise au point, l'examen critique, la révision et la suite des programmes de travail; et le fait que plusieurs des personnes responsables de la préparation et de la révision des programmes de travail ont refusé d'accepter et d'appuyer le système.

Planification

16.68 Communication des priorités et lignes directrices. Dans le cadre de la phase de planification qui précède la préparation du budget chaque année, le sous-ministre informe les sous-ministres adjoints des lignes directrices relatives aux priorités du Ministère suite aux discussions tenues avec le ministre et aux instructions reçues du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé. Les sous-ministres adjoints précisent ces grandes lignes pour les gestionnaires sous leur autorité. Toutefois, les lignes directrices et priorités sont souvent transmises oralement plutôt que par écrit. La communication orale peut souvent être mal interprétée et le risque croît chaque fois que l'information est transmise d'une personne à une autre.

16.69 Il faudrait communiquer par écrit les lignes directrices et les priorités établies par les fonctionnaires supérieurs et tenir des discussions chaque étape du processus de préparation du budget, afin d'en assurer une interprétation uniforme.

16.70 Plans à long terme. Les objectifs et sous-objectifs du Ministère présentés dans le Budget sont essentiellement à moyen et à long terme. Toutefois, les plans et les prévisions du Ministère sont normalement à court terme. Nous estimons que le Ministère devrait mettre au point un plan à long terme qui serait examiné et mis à jour régulièrement et communiqué aux cadres de gestion appropriés, afin de leur permettre d'organiser en conséquence leur propre sphère de responsabilités en accord avec les plans à long terme du Ministère.

16.71 Le Ministère devrait élaborer un plan à long terme (par exemple, cinq ans) qui préciserait les objectifs à moyen terme et les questions à régler et permettrait la surveillance des progrès en vue d'atteindre des objectifs à plus longue échéance.

Élaboration des programmes de travail.

16.72 Conseils sur l'élaboration des programmes de travail. En dépit de l'engagement du sous-ministre, de nombreux gestionnaires ne croient pas au mérite du système de programmes de travail dans les conditions actuelles et tentent de rester aussi vagues que possible lorsqu'il s'agit d'établir les tâches et les objectifs. D'une certaine façon, cette attitude est sanctionnée officiellement lorsque des programmes décrits ainsi sont acceptés, même si les résultats n'assurent pas toujours un fondement sûr pour l'attribution des ressources et le contrôle budgétaire. Le système de contrôle budgétaire fonctionnera de façon efficace seulement s'il a l'appui des personnes responsables de l'élaboration des programmes de travail. Tout moyen pratique de résoudre ces difficultés doit porter sur le manque de communication qui existe actuellement entre les cadres supérieurs et les gestionnaires, ainsi que sur le besoin de formation permanente tout au long du processus.

16.73 Les cadres supérieurs devraient raffermir l'engagement du Ministre envers le système de programmes de travail comme élément essentiel du système de contrôle budgétaire, en insistant pour que les programmes de travail soient élaborés de façon à atteindre le but du système.

16.74 Examen critique et révision des programmes de travail. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu en général de révision détaillée ou d'examen critique systématiques ou efficaces des programmes de travail par des gestionnaires supérieurs avant que ceux-ci soient approuvés par un sous-ministre adjoint.

16.75 Des comités d'examen critique devraient être constitués sous l'autorité de chaque sous-ministre adjoint afin de réviser les programmes de travail en détail. Les agents financiers affectés aux programmes devraient faire partie de ces comités.

Contrôle des opérations et des activités

16.76 Échelonnement par période des budgets de fonctionnement. Les budgets de fonctionnement sont normalement préparés pour une période d'un an et l'on ne tient pas compte du moment prévu de la dépense ou de l'extrant. On présume implicitement que toutes les dépenses et tous les extrants se font de façon uniforme au cours de l'année. En réalité, de nombreux types de dépenses et d'extrants ne se font pas ainsi et se concentrent de façon prévisible pendant certains mois. Si les budgets ne sont pas échelonnés par période, les comparaisons des dépenses et des extrants prévus et réels au cours de l'année peuvent être trompeuses.

16.77 Les budgets de fonctionnement devraient être répartis par mois ou par trimestres, afin de pouvoir comparer les résultats réels et prévus et de déceler immédiatement tout changement dans l'évolution des dépenses.

16.78 Responsabilité des résultats. Les travaux et leurs

résultats prévus, proposés dans le cadre de programmes de travail, sont approuvés d'avance par les gestionnaires, qui approuvent également les modifications à ces programmes. Bien qu'il existe un examen officiel en cours d'exercice, les gestionnaires ne sont pas tenus officiellement de présenter un rapport annuel sur les résultats ni d'expliquer les écarts entre les résultats réels et prévus.

16.79 Les gestionnaires des centres de responsabilité devraient être tenus de présenter au moins une fois par année un rapport sur les résultats de chacun des travaux effectués dans le cadre de leurs programmes de travail et d'expliquer les écarts entre les résultats réels et prévus. Les sous-ministres adjoints seraient pourvus d'un moyen d'une grande utilité avec les versions résumées de ces rapports pour renseigner le sous-ministre.

16.80 Examen indépendant des programmes. Le système de programmes de travail fonctionne maintenant depuis plusieurs années. On demande aux gestionnaires d'aller en profondeur afin d'analyser les activités prévues de leurs directions en travaux, d'indiquer les résultats anticipés des travaux, d'établir les coûts de ces travaux et enfin, d'établir les priorités des travaux dans le contexte des instructions reçues du sous-ministre adjoint à la tête de la direction. Toutefois, il n'y a pas eu jusqu'a présent de vérification indépendante subséquente par un groupe au sein du Ministère pour assurer que les directions dépensent les ressources pour les travaux prévus dans les programmes de travail ou que les écarts de ces plans sont autorisés.

16.81 Les vérificateurs internes devraient établir un processus d'examen pour veiller à ce que les directions dépensent leurs ressources aux fins prévues au moment de l'approbation du budget.

Préparation de rapports financiers

Introduction

16.82 Il est possible de comptabiliser les transactions financières du Ministère suivant jusqu'à trois systèmes financiers distincts. En plus des rapports fournis par le ministère des Approvisionnements et Services, le Ministère exploite son propre système d'information en gestion financière et plusieurs directions du Ministère tiennent des registres manuels supplémentaires. La Direction des services financiers conservent les rapports du ministère des Approvisionnements et Services, qui ne sont pas distribués ailleurs dans le Ministère. A l'exception des traitements standard et des données d'engagements financiers, les mêmes données sur les dépenses sont enregistrées dans le système du ministère des Approvisionnements et Services et dans le système interne. Les deux systèmes sont conciliés régulièrement. Les registres des directions peuvent renfermer simplement le journal des dépenses de frais de voyage ou, dans certains cas, de l'information détaillée sur les dépenses et les engagements financiers, qui fait souvent double emploi avec les données dans les registres de la Direction des services financiers.

Portée

16.83 Nous avons examiné les systèmes d'information en gestion financière dans le cadre de notre vérification du Ministère pour l'exercice 1977-1978. Notre examen a été conçu en vue d'évaluer la pertinence de ces systèmes en tant qu'éléments importants du système de contrôle de la gestion et plus particulièrement, le système interne d'information en gestion financière. Nous avons également examiné le degré de chevauchement entre ce système, le système d'information central du ministère des Approvisionnements et Services et les systèmes de comptabilité des directions. Nous avons vérifié ceux-ci en analysant les rapports établis par le système d'information en gestion financière et suite à des entrevues avec le personnel du Ministère. Nous n'avons pas examiné les rapports externes dans les Comptes publics du Canada.

Évaluation générale

16.84 Le Ministère a établi un système interne d'information en gestion financière opportun qui expose les dépenses et certains engagements financiers chaque mois. Son efficacité serait plus grande si l'on tenait compte de l'information financière et l'exposait selon la méthode utilisée pour élaborer les programmes de travail. Il faut un système efficace pour l'analyse des écarts. L'existence de plusieurs systèmes de comptabilité non officiels dans les directions, les modifications à apporter au système central de comptabilité et nos entrevues avec divers utilisateurs de rapports financiers nous ont poussés à conclure qu'il faudrait effectuer un examen global des exigences de préparation des rapports financiers que doivent présenter les gestionnaires des centres de responsabilité.

Méthodes de préparation de rapports

16.85 Les rapports financiers mensuels courants indiquent les articles de dépense pour chaque centre de responsabilité. Toutefois, les budgets de fonctionnement préparés dans le cadre du système des programmes de travail s'appliquent à des "travaux" qui peuvent être nombreux dans un centre de responsabilité donné. Puisque les dépenses réelles ne sont pas signalées par travail, il est difficile de faire une comparaison significative entre les données réelles et prévues. Cette insuffisance réduit l'imputabilité des gestionnaires puisque les résultats réels ne peuvent être comparés au budget dans lequel des plans approuvés ont été énoncés. Une partie de la solution pourrait consister à définir à nouveau les travaux lors de la phase de préparation du budget pour que les niveaux d'activité soient indiqués et que les budgets soient préparés de façon à pouvoir repérer et signaler les coût réels.

16.86 Afin d'assurer que les programmes de travail représentent un mécanisme de contrôle efficace, il faudrait déterminer et signaler les coûts réels de la même façon que sont préparés les programmes de travail.

Rapports sur la mesure du rendement

16.87 On met au point des systèmes de mesure du rendement pour plusieurs des activités du Ministère. Toutefois, les extrants des programmes n'ont pas été incorporés dans les rapports financiers mensuels. En Comparant les extrants véritables aux extrants prévus, en comparant les dépenses courantes et prévues, le Ministère pourrait déterminer les résultats obtenus en fonction des sommes dépensées et établir dans quelle mesure les résultats s'écartent des plans. Ces renseignements pourraient à leur tour indiquer l'ampleur de tout problème qui pourrait survenir et les mesures correctives à prendre.

16.88 Il faudrait signaler les extrants réels des programmes en regard des extrants prévus afin de déterminer si l'on atteint les objectifs et de faciliter la prise de mesures correctives.

L'utilisation des rapports financiers.

16.89 Rapports au comité de gestion. De temps en temps, généralement une fois par trois mois, le directeur général des Finances et de l'Administration, présente au Comité de gestion un rapport intitulé "Prévisions du Ministère". Rédigé à la Direction des services financiers, le rapport renferme des explications sur les écarts prévus pour la fin de l'année en fonction de l'évolution des dépenses et compte tenu de discussions avec les gestionnaires s'il y a des doutes au sujet de la cause d'un écart. Bien que chaque gestionnaire soit chargé de son budget, il n'est pas principalement responsable d'expliquer les écarts. Une comparaison des dépenses et des extrants réels et prévus et une analyse globale des écarts expliquant les raisons des écarts du plan constituent des éléments essentiels de la gestion et du contrôle financiers. Seulement à l'aide de tels procédés, est-il possible de signaler les problèmes au moment opportun et de prendre des mesures correctives lorsque c'est nécessaire.

16.90 Il faudrait élaborer un système d'analyse des écarts suivant lequel les gestionnaires seraient tenus d'expliquer les écarts importants des coûts et des extrants réels par rapport au budget.

16.91 Communication. Les utilisateurs des rapports devraient comprendre les types d'information qu'ils renferment et toutes les restrictions (par exemple, dates limites) de ces rapports. Nos entrevues avec des gestionnaires d'organisation ont révélé que dans de nombreux cas, ils ne comprennent pas les rapports produits à l'échelle du Ministère et dans certains cas, ne s'en servent pas.

16.92 Une formation à l'utilisation et à l'interprétation des rapports financiers devrait constituer un élément essentiel de l'orientation des nouveaux gestionnaires et des cours de perfectionnement des gestionnaires en place.

Rapports sur les engagements financiers

16.93 Une étude effectuée récemment par le Ministère sur le système d'information financière a révélé que les données sur les

engagements qui figurent maintenant dans les rapports mensuels représentent seulement 40% des engagements en cours à la fin de chaque mois. En raison du fait que les données sur les engagements produites à l'échelle du Ministère sont peu fiables, les directions tiennent également des registres des engagements financiers et ces registres manuels sont ceux auxquels se fient généralement les fonctionnaires des directions, lorsqu'il s'agit d'autoriser des dépenses en vertu de l'article 25 de la Loi sur l'administration financière. En outre, les responsables de la Direction des services financiers appellent souvent les directions, afin d'obtenir des renseignements de ces registres avant d'autoriser des dépenses en vertu de l'article 26 de la Loi sur l'administration financière.

16.94 Parmi les modifications à apporter au système informatique, on compte notamment des révisions majeures de la méthode d'enregistrer et de signaler les données sur les engagements. Un système de contrôle budgétaire efficace réduirait le besoin d'un système global d'information sur les engagements. Entre-temps, la Direction des services financiers pourrait abandonner l'inscription des données sur les engagements puisque les registres actuels ne sont pas fiables.

16.95 Il faudrait continuer à prendre des mesures pour améliorer le système centralisé de comptabilisation des engagements. Lorsque le système sera opérationnel, la tenue de registres sur les engagements par les directions devrait être fortement déconseillée par les cadres supérieurs.

Traitement électronique des données

Introduction et portée

16.96 Le matériel informatique interne du Ministère consiste en un mini-ordinateur d'une capacité moyenne, en un système d'intelligence artificielle d'introduction des données et de nombreux terminaux, de type lourd et de dialogue. Le Ministère ne possède pas d'ordinateur de grande puissance. Les données sont généralement traitées par des bureaux de service.

16.97 Cette partie de notre vérification a comporté l'examen de la Division des systèmes de gestion, de ses méthodes courantes et plans futurs, et des contrôles et procédés pour le traitement de l'information financière au sein de la Direction des services financiers. En plus, nous avons examiné et évalué les deux principales applications financières, le système d'information en gestion financière et le système de subventions, de prêts et de contributions.

Évaluation générale

16.98 Notre examen a révélé plusieurs domaines nécessitant des améliorations. Les fonctionnaires supérieurs charges du traitement électronique des données sont au courant d'un grand nombre de ces lacunes et prévoient prendre des mesures correctives.

Planification à long terme

16.99 Pour exercer un contrôle efficace sur les opérations du traitement électronique des données, il faut une surveillance étroite de la part des cadres supérieurs. C'est un comité directeur du traitement électronique des données, formé d'agents-supérieurs du Ministère, qui est le plus en mesure de fournir cette surveillance. A l'heure actuelle, il n'existe aucun comité du genre ou de gestion supérieure du traitement électronique des données au sein du Ministère.

16.100 Le Ministère devrait mettre sur pied un comité directeur supérieur chargé du traitement électronique des données, afin d'approuver les plans annuels et à long terme et de déterminer et d'établir les priorités dans le cadre des activités d'informatique du Ministère.

Contrôle sécuritaire

16.101 Une directive du Conseil du Trésor stipule qu'il faut attribuer une cote de sécurité à toute installation de traitement électronique des données qui traite des données classifiées. On nous a informé qu'un rapport sur le contrôle sécuritaire n'avait pas été produit sur les bureaux de service utilisés par le Ministère.

16.102 Les fonctionnaires supérieurs du Ministère devraient informer le ministère des Approvisionnements et Services qu'aucune cote de sécurité n'a été attribuée aux bureaux de service chargés du traitement de ses données et qu'il faudrait en obtenir une le plus tôt possible, afin d'assurer le caractère confidentiel de l'information.

Moyens de secours

16.103 Il n'existe pas de procédés officiels pour le stockage extérieur de bibliothèques de programmes informatiques, des fichiers maître sur disques ou sur bandes, des données critiques et des fichiers mouvements ou de la consignation sur les systèmes. Les bureaux de service conservent automatiquement un double de certains programmes ainsi que de certains fichiers sur bandes, tandis que d'autres fichiers sur bandes sont actuellement stockés au Ministère.

16.104 Il faudrait structurer, mettre en oeuvre et appliquer des procédés officielle pour le stockage extérieur. Ces procédés devraient englober tous les éléments critiques des fichiers assimilables par une machine, des instructions, des normes et toute autre consignation critique.

16.105 Au Cours de notre examen, nous avons remarqué qu'il n'existe aucun plan de secours pour l'ordinateur au cas où les installations actuelles ne pourraient fonctionner.

16.106 Le Ministère devrait élaborer un plan de secours pour le matériel informatique qui engloberait les installations, l'équipement, les fichiers et la consignation informatiques.

Consignation des systèmes et des programmes

16.107 Le manuel de référence de la division - des systèmes en gestion est incomplet et périmé. Il ne renferme pas les procédés relatifs au contrôle de la production. À l'accès à la salle des ordinateurs, au calendrier des travaux ou la conversion des données. Les manuels d'instruction et de normes, les organigrammes et les cahiers de consignation que nous avons examinés étaient également incomplets et périmés. Une consignation appropriée des systèmes, des travaux routiniers de bureau, des programmes et des procédés est essentielle pour faciliter les modifications au système, la compréhension des utilisateurs et du personnel chargé des systèmes et la formation des nouveaux employés.

16.108 Il faudrait réaliser des projets en vue de mettre à jour la consignation sur les systèmes et les manuels de procédés existants.

Controle physique des programmes et de la consignation

16.109 La consignation des systèmes et programmes de la division des services de gestion est répandue dans toute la division et surveillée par la personne qui les a élaborés ou qui en prend la responsabilité. Le groupe chargé des opérations contrôle certaines des bibliothèques de programmes machines, tandis que divers chefs de projets et leurs personnels contrôlent les autres bibliothèques.

16.110 Un bibliothécaire devrait être chargé de tous les programmes et de toute la consignation sur les systèmes et programmes.

Répartition des tâches

16.111 Les tâches sont mal réparties dans les domaines de la gestion de la base de données, de l'élaboration des programmes, de la programmation d'entretien, du contrôle de la qualité, de la bibliothèque de programmes, du contrôle des opérations et des données, surtout parmi le groupe chargé des systèmes financiers au sein de la division des services de gestion. Le plan d'organisation de la division devrait mettre l'accent sur la répartition des tâches en raison de la concentration du traitement des données. La répartition des fonctions doit fournir le cadre à l'intérieur duquel les méthodes et procédés seront appliqués, afin d'assurer la protection des biens et la fiabilité des dossiers.

16.112 Afin de fournir un contrôle interne plus efficace, la responsabilité de certaines fonctions étroitement liées de la division des systèmes de gestion devrait être bien partagée, surtout dans le domaine des systèmes financiers.

Participation des utilisateurs

16.113 Le guide d'administration du Ministère renferme des procédés nécessitant la participation des groupes d'utilisateurs aux activités de traitement électronique des données. Notre vérification a révélé

que la participation des utilisateurs aux activités de traitement électronique des données est insuffisante et que les groupes d'utilisateurs n'approuvent pas officiellement:

-les modifications aux programmes et aux systèmes;

-l'acceptation d'un système; et

-la suite donnée à un projet à chaque grande étape de sa réalisation.

En outre, les utilisateurs ne participent pas à la mise à essai des systèmes nouveaux ou modifiés ou de la partie des systèmes qui n'est pas sur le traitement électronique des données mis au point ou modifies.

16.114 Il faudrait mettre en vigueur et se conformer aux procédés exposés dans le guide d'administration du Ministère portant sur la participation des groupes d'utilisateurs du traitement électronique des données.

Subventions et contributions

Introduction et portée

16.115 Le paiement de subventions et de contributions représentait plus de 60% des dépenses totales prévues pour le Ministère en 1977-1978. Dans cette partie de notre vérification, nous avons choisi les quatre grands programmes suivants, qui représentent environ 54% des subventions et contributions prévues:

-Programme de développement des entreprises;

-Loi sur le double prix du blé 1974-75-76, c. 54;

-Wagons-trémies à grains; et

-Programme d'aide à l'industrie de la construction navale.

Programme de développement des entreprises

16.116 Le Programme de développement des entreprises, une importante activité financière du Ministère, a été mis sur pied en avril 1977. Il regroupait sept des programmes d'aide qui existaient à cette époque. Son principal objectif consiste à améliorer la viabilité et la concurrence sur les marchés internationaux d'entreprises canadiennes de fabrication et de transformation. Il fournit de l'aide, selon les limites établies, aux entreprises canadiennes sous forme:

-de contributions relatives aux coûts de projets admissibles, lorsqu'un projet constitue un fardeau important par rapport aux ressources de l'entreprise ($26 millions pour 1977-1978);

-de garanties de remboursement ("assurance-prêt") allant jusqu'à 90%

des prêts consentis par des institutions de prêt à des entreprises approuvées qui ne peuvent elles-mêmes obtenir d'emprunts à des conditions raisonnables (au maximum $250 millions); et

-de prêts directs aux entreprises dans l'industrie de la chaussure et du tannage ($6 millions pour 1977-1978).

16.117 La Direction de développement des entreprises du Ministère gère le programme au nom de la Commission d'expansion des entreprises, dont les membres viennent des secteurs public et privé. Les comités régionaux ont également été mis sur pied dans chaque province, avec le pouvoir de fournir de l'aide allant jusqu'à $200,000 par société.

16.118 Évaluation générale. Notre vérification a relevé plusieurs faiblesses et problèmes importants dans le système de gestion et de contrôle financiers du programme. Bien que certains problèmes peuvent être attribués au fait qu'il s'agit d'un nouveau programme, de nombreuses faiblesses découlent des programmes précédents. En particulier, il faudrait prendre des mesures immédiatement pour résoudre les questions et les problèmes relatifs aux contributions remboursables en souffrance dans le cadre du Programme d'avancement de la technologie industrielle (P.A.I.T.1).

16.119 Analyse financière des demandes présentées aux comités régionaux. La viabilité financière d'une entreprise est l'une des conditions principales d'admissibilité, surtout lorsqu'il s'agit d'une demande d'assurance-prêt. Au Ministère, le groupe chargé de l'analyse des programmes évalue la viabilité financière d'un réclamant. Aux bureaux régionaux, les agents de projets, qui ne doivent pas nécessairement posséder une formation et une compétence en analyse financière, évaluent les demandes.

16.120 Le Ministère a reconnu les problèmes qui peuvent découler d'une analyse financière des demandes présentées aux régions effectuée par des analystes non formés et a obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor d'ajouter 20 années-hommes pour l'année financière 1978-1979. On nous a informé qu'environ la moitié de ces années-hommes est pour des analystes financiers dans les bureaux régionaux. Jusqu'à ce que ces postes soient remplis et que le personnel supplémentaire soit formé, la qualité inférieure des analyses financières augmente le risque de perte.

16.121 Jusqu'à ce que des analystes financiers bien formés soient sur place dans chaque bureau régional, le groupe chargé de l'analyse des programmes devrait surveiller les analyses financières de chaque bureau régional.

16.122 Contrôle des contributions remboursables dans le cadre de P.A.I.T.I.

Le P.A.I.T.1, l'un des sept programmes regroupés pour former le Programme de développement des entreprises, a été approuvé par le Cabinet en 1965. Dans le cadre du premier programme (P.A.I.T.1) qui a pris fin en 1970, le Ministère a subventionné une partie des coûts des

sociétés pour des projets de recherche approuvés, à condition que la contribution soit remboursée avec intérêts si les résultats étaient exploités à l'échelle commerciale. Suite à la recherche, le Ministère et l'entreprise évaluaient le succès technique et la viabilité commerciale du projet. S'ils jugeaient que le projet était réussi et exploitable, le Ministère négociait un accord de remboursement avec l'entreprise portant sur les conditions de remboursement et les taux d'intérêt. Dans le cas des projets infructueux, il signait un accord de résiliation, exemptant l'entreprise de la responsabilité du remboursement.

16.123 Dans le cadre de P.A.I.T.1, 200 projets ont été subventionnés pour une valeur totale de $23.4 millions. L'analyse de ces projets effectuée par le Ministère a indiqué que 68 projets ont été résiliés ($4.4 millions), 21 subventions ont été remboursées en totalité ($1 million), 10 bénéficiaires ont fait faillite ($1.3 million), 43 ont signé des accords de remboursement, mais n'ont pas remboursé le plein montant ($10.2 millions) et les conditions de remboursement de 58 projets n'ont pas encore été arrêtées ($6.5 millions). Environ $5 millions en intérêt à payer sont en souffrance pour des projets où des accords de remboursement ont été conclus.

16.124 La gestion et le contrôle du programme P.R.I.T.I n'a pas été efficace pour assurer le remboursement maximum des contributions au Ministère de façon opportune. Ce fait est démontré par l'absence:

-d'accords de remboursement ou de résiliation avec 58 bénéficiaires, même si le programme s'est terminé il y a huit ans;

-de vérification indépendante des données sur les ventes fournies par les entreprises ayant négocié des accords de remboursement; et

-de surveillance systématique des ventes des entreprises qui n'ont pas encore négocié d'accords de remboursement.

16.125 Même si le Ministère n'a pas pris récemment des mesures pour résoudre des cas problèmes particuliers, il a commencé à examiner les solutions possibles pour recouvrer les sommes impayées dans le cadre de ce programme termine. Une solution à l'étude consiste à recommander que le gouvernement annule la totalité ou une partie des obligations de remboursement de ces sociétés. Deux fois au cours des dernières années, le Conseil du Trésor a rejeté des plans prévoyant la remise de sommes possiblement remboursables dans le cadre de ce programme. Toutefois, le Ministère a décidé d'aborder ces questions de politique plus générales avant d'entamer d'autres négociations avec les entreprises subventionnées. Bien que cette attitude soit compréhensible, les problèmes du Ministère concernant la gestion du programme et les répercussions sur la structure financière des entreprises tenues de rembourser leurs subventions font que des mesures positives et immédiates devront être prises aux niveaux supérieurs. Il faudrait accorder une priorité immédiate à la résolution de ces problèmes.

16.126 Les agents supérieurs du Ministère devraient veiller à ce

que les recouvrements possibles dans le cadre du programme P.A. soient analysés, que les questions de politique soient résolues et que les négociations avec toutes les entreprises subventionnées soient terminées le plus tôt possible.

16.127 Passif peur la retenue. Les entreprises bénéficiant d'aide dans le cadre du Programme de développement des entreprises présentent des réclamations intérimaires à mesure qu'elles effectuent des dépenses concernant leurs projets respectifs. Les réclamations allant jusqu'à 90% de l'aide convenue sont payées de façon courante, mais les 10% restant ne sont payés que lorsque:

-le projet est terminé ou achevé;

-l'on reçoit une réclamation finale des vérificateurs externes de l'entreprise; et

-le Ministère a examiné les procédés des vérificateurs externes ou effectué toute vérification supplémentaire jugée nécessaire.

16.128 Les réclamations périodiques supérieures à 90% ne sont pas payées, mais enregistrées dans un compte de passif pour les retenues jusqu'à ce que les trois conditions mentionnées ci-dessus soient remplies. Le système financier ne produit pas de rapports réguliers sur le compte de passif pour les retenues. Dans un rapport présenté en janvier 1978, on énumérait tous les projets et sommes portés au crédit du compte de passif pour les retenues, mais on n'indiquait pas depuis combien de temps ils figuraient à ce compte. En janvier 1978, le compte de passif pour les retenues comptait environ $3.5 millions, représentant au moins $35 millions de versements. De nombreuses retenues datent de plusieurs années; en fait, notre échantillon a révélé qu'une retenue de $58,180 figurait au compte depuis octobre 1973 et une autre de $100,000 depuis octobre 1974.

16.129 Un rapport régulier, rédigé selon la chronologie des comptes, fournirait un bon point de départ pour contrôler le nombre et la valeur de projets crédités au compte de passif pour les retenues. Ce rapport, fournirait une méthode pour prendre des mesures de suivi chez les sociétés, afin de déterminer l'état d'avancement du projet, surtout dans le cas ou il y a retenue depuis longtemps.

16.130 Tous les projets enregistrés au compte de passif pour les retenues devraient être examinés et des rapports appropriés fournis aux fonctionnaires supérieurs.

16.131 Vérification des contributions. Selon les procédés actuels, tous les projets P.A.I.T. ne font pas nécessairement l'objet d'une vérification. Par exemple, si une société ne présente pas de demande finale signée par un vérificateur externe, le Ministère n'effectue pas de vérification. Si le Ministère éprouve des difficultés à obtenir l'attestation des coûts du vérificateur externe, il semble que le projet devrait compter parmi les premiers choix pour fins de vérification.

16.132 Il faudrait établir des critères appropriés pour choisir et déterminer le moment de la vérification des contributions dans le cadre de ce programme.

16.133 Présentation au Parlement des activités d'assurance-prêt. Nous n'avons pas évalué en détail si la présentation financière dans le Budget et les Comptes publics est suffisamment complète, mais notre vérification nous a fourni un excellent exemple d'un cas où ces documents auraient pu contenir des renseignements plus complets avant d'être présentés au Parlement.

16.134 Bien que le secteur de l'assurance-prêt constitue une importante activité financière du programme de développement des entreprises, le Budget des dépenses et les Comptes publics contiennent peu de renseignements à leur sujet. Le Budget des dépenses n'indique pas le montant de l'assurance-prêt à approuver au cours de l'exercice, le revenu prévu des primes, les pertes prévues, le passif éventuel ou le nombre de contrats passés. Le passif éventuel restant pour l'assurance-prêt au 31 mars de chaque année est indiqué dans le tableau du passif éventuel dans le volume I des Comptes publics (page 10-105 en 1976-1977 a signalé un passif éventuel de $68,418,301). Les pertes sont imputées au Fonds du revenu consolidé conformément à l'article 22 de la Loi sur l'administration financière et le revenu des primes est porté au crédit des "Revenus divers". Ni les revenus ni les pertes n'ont été attribués au programme d'assurance-prêt dans les Comptes publics. La déclaration des plafonds autorisés, des revenus des primes et des pertes pour l'année dans le Budget des dépenses et les Comptes publics fourniraient des renseignements plus complets au Parlement pour évaluer les répercussions du programme. Suivant les procédés actuels, aucune information ne serait présentée dans le Budget des dépenses à moins que le Ministère ne demande une modification au programme.

16.135 Le Ministère devrait discuter avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et avec le beau du Contrôleur général du moyen d'améliorer la présentation des opérations financières du programme d'assurance-prêt dans le Budget et les Comptes publics.

Céréales et graines oléagineuses

16.136 Introduction et portée. Notre vérification a comporté un examen des deux principaux secteurs du Programme des céréales et graines oléagineuses, notamment les paiements en vertu de la Loi sur le double prix du blé et les paiements destinés à l'achat de wagons-trémies.

16.137 Les paiements en vertu de la Loi sur le double prix du blé représentent des subventions aux consommateurs et aux producteurs canadiens. La Loi assure aux consommateurs Canadiens qu'ils paieront un boisseau de blé $3.25 au maximum (ou $5.75 pour le blé durum) et garantit une subvention aux producteurs canadiens qui équivaut à la différence entre ces prix et la moyenne des prix à l'exportation, jusqu'à concurrence de $1.75 le boisseau. Dans le Budget des dépenses et le Budget supplémentaire de 1977-1978, une somme de $191 millions a

été consacrée aux fins de ce programme. Environ 86% de tous les paiements pour 1977-1978 ont été versés à la Commission canadienne du blé au nom des provinces de l'Ouest. L'Ontario Wheat Producers Marketing Board en reçoit environ 13% et le reste est versé aux producteurs du Québec et des provinces maritimes.

16.138 Le programme d'achat de wagons-trémies a été mis sur pied d'abord pour assurer le transport plus efficace du blé dans l'Ouest du Canada et également pour aider l'industrie des wagons, qui subit actuellement une crise. Depuis 1973, 6,000 wagons-trémies d'une valeur totale de $137 millions ont été livrés aux deux sociétés ferroviaires canadiennes. Le paiement des wagons a été effectué sous forme de contributions versées par le Ministère à la Commission canadienne du blé.

16.139 Évaluation générale. Les paiements de subventions et de contributions en vertu de la Loi sur le double prix du blé et du programme d'achat de wagons-trémies sont subventionnés par le Ministère, mais gérés par des tiers. Le Ministère dépend des systèmes de contrôle financiers utilisés par les tiers impliqués. Cette dépendance existe en dépit du fait qu'aucune mesure appropriée n'ait été prise afin de structurer la délégation des pouvoir s et des responsabilités. Il faut établir par écrit les moyens d'assurer qu'on ne laisse pas échapper les aspects essentiels de la gestion et du contrôle financiers et qu'il n'y ait pas chevauchement.

16.140 Consignation des responsabilités, des pouvoirs et des procédés. Les deux programmes caractérisent plusieurs des subventions et des contributions dans le cadre du Programme des céréales et des graines oléagineuses en ce sens que le Ministère fait fonction d'organisme de financement et les autres ministères ou organismes gouvernementaux gèrent ceux-ci. Les fonctionnaires supérieurs du Ministère sont de l'avis qu'il ne faut pas considérer la Commission canadienne du blé comme organisme sans lien de dépendance. Étant donné que ce serait plus efficace et pratique que la Commission canadienne du blé établisse des systèmes de contrôle financier satisfaisants, ils estiment que le Ministère et la Commission canadienne du blé devraient s'entendre officiellement sur cette façon de faire.

16.141 La consignation actuelle et l'évidence du contrôle financier n'est pas officielle. Bien que l'opinion du Ministère au sujet du rôle de la Commission canadienne du blé puisse être juste, les responsabilités, pouvoirs et procédés de gestion du programme ne sont pas clairement établis ni consignés officiellement. Les méthodes actuelles pourraient entraîner le chevauchement ou l'omission de certains aspects essentiels du contrôle financier.

16.142 Il faudrait rédiger un protocole d'entente qui décrirait en détail les responsabilités, les fonctions, les pouvoirs et les méthodes de fonctionnement de toutes les parties impliquées à la gestion des subventions et des contributions dans le cadre du Programme des céréales et des graines oléagineuses, en soulignant de façon spéciale tous les aspects de la gestion et du contrôle

financiers.

16.143 Paiements aux Commissions provinciales du blé. Même si nous jugeons qu'il y aurait lieu de se fier dans une certaine mesure sur le système de contrôle financier de la Commission canadienne du blé, nous ne sommes pas nécessairement du même avis dans le cas des commissions provinciales du blé. Par exemple, parmi les documents fournis par la Commission canadienne du blé figure une déclaration de leurs vérificateurs indépendants, attestant que les chiffres inscrits sur les factures correspondent aux livres de la Commission canadienne du blé. Au Québec, les chiffres sont confirmés auprès des minotiers qui attestent du nombre de boisseaux de blé achetés. Toutefois, il n'y a pas de vérifications semblables pour l'Ontario Wheat Producers Marketing Board ou la Nova Scotia Wheat Producers Marketing Board.

16.144 Le Ministère devrait étudier à nouveau la nature de ses liens avec les diverses commissions provinciales du blé et mettre sur pied un système approprié pour vérifier les chiffres rapportés.

16.145 Vérification des contributions. Une entente d'engagement et de reconnaissance signée par la Commission canadienne du blé indique que les livres tenus par la Commission pour le programme d'achat de wagons-trémies peuvent être inspectés par le Ministère. Jusqu'a présent, le Ministère n'a effectué aucune vérification de ces livres.

16.146 Le Ministère devrait demander à la Commission canadienne du blé de faire une comptabilisation annuelle des contributions et de leur utilisation et de soumettre ce travail à l'examen des vérificateurs externes de la Commission canadienne du blé. Les vérificateurs devraient présenter un rapport officiel sur les résultats de leur vérification au sous-ministre de l'Industrie et du Commerce.

16.147 L'article 10(3) de la Loi sur le double prix du blé accorde au Ministre le pouvoir de vérifier les écritures, les livres de comptes, factures et pièces justificatives de tous les minotiers, transformateurs, fabricants, négociants ou quiconque, au Canada achète du blé pour la consommation humaine au Canada. Nous nous rendons compte que les fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce ne font pas de vérifications financières régulières des registres des meuniers ou de ceux des diverses commissions du blé.

16.148 Compte tenu de l'importance des subventions et des contributions versées dans le cadre de ce programme et de la confiance accordée aux systèmes actuels de contrôle financier des commissions, le Ministère devrait effectuer des vérifications régulières tant au niveau des minotiers que des commissions. Ces vérifications pourraient être organisées de façon à favoriser la participation des vérificateurs internes ou externes des commissions du blé respectives.

Programme d'aide à l'industrie de la construction navale

16.149 Introduction et portée. Le programme a pour objet d'aider l'industrie canadienne de la construction des navires en lui accordant

des subventions pour construire des bâtiments qui seront enregistrés au Canada ou à l'étranger. Le programme se propose d'améliorer le rendement dans la construction des navires en aidant à maintenir un niveau constant de production. Il a été estimé que $65 millions en subventions seraient accordés dans le cadre de ce programme aux constructeurs canadiens de navires pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

16.150 Notre vérification a comporté l'examen de 12 contrats de subventions représentant à ce moment-là 90% de toutes les dépenses pour l'année dans le cadre du Programme d'aide à l'industrie de la construction navale.

16.151 Examens financiers insuffisants. Avant de décider d'accorder une subvention, le groupe d'analyse des projets du programme de développement des entreprises procède à un examen financier de l'entreprise de construction navale intéressée. Cette vérification a pour but d'assurer à l'avance que le constructeur de navires possède les moyens financiers d'effectuer le travail.

16.152 La liste de contrôle utilisée par le groupe d'analyse des projets au cours des examens financiers ne prévoit pas l'utilisation de procédés standard de vérification financière. Par exemple, elle n'exige pas d'états financiers, ne précise pas d'indices financiers satisfaisants et ne touche pas la question des prévisions financières.

16.153 Il faudrait normaliser les méthodes de vérification afin de s'assurer que l examen financier de toutes les demandes présentées par les constructeurs de navires soit complet et uniforme.

16.154 Restriction du pouvoir d'engager des fonds. Conformément à l'article 25 de la Loi sur l'administration financière, le directeur de la Direction des industries de transport autorise l'engagement de dépenses pour le Ministère dans le cadre du Programme d'aide à l'industrie de la construction navale. Il signe également l'accord de subvention officiel avec les constructeurs de navires. Au cours de l'année, il a signé, entre autres, une attestation qui engageait le Ministère à verser la somme de $45 millions à un seul demandeur. En dépit de l'importance de cet engagement, il ne fallait aucune autre signature pour lier le Ministère à cet accord. Étant donné l'importance pour le Ministère de la somme engagée dans ce seul cas, il y a lieu de s'interroger si les pouvoirs délégués dans de telles situations ne sont pas trop grands.

16.155 Le sous-ministre adjoint chargé du Programme d'aide à l'industrie de la construction navale devrait signer tous les engagements financiers importants.

Direction des projets de promotion - Revenus de droits de participation
Imputation de droits de participation sans autorisation

16.156 Le Ministère participe au nom du gouvernement canadien à des expositions commerciales à l'étranger, organise des missions

commerciales et parraine des visites commerciales au Canada. Il demande des droits de participation à chaque société qui participe à une exposition commerciale, principalement en fonction de l'espace que la société prévoit occuper. Ces droits sont perçus pour que le Ministère puisse recouvrer certaines de ses dépenses si la société se retire. Les droits perçus chaque année, d'une valeur totale d'environ $250,000, sont inscrits temporairement dans un compte d'attente, au lieu d'être crédités immédiatement au compte des revenus non fiscaux.

16.157 L'article 13 de la Loi sur l'administration financière donne au gouverneur en-conseil, sur la recommandation du Conseil du Trésor, le pouvoir de prescrire des droits et des frais pour des services ou à autoriser des ministres à prescrire des droits et des frais pour des programmes. Afin d'obtenir ce pouvoir, on demande aux ministères de présenter au Conseil du Trésor un projet qui permettrait au Ministre de fixer des frais et des droits. Le Ministère n'a pas obtenu l'approbation nécessaire pour exiger ces droits.

16.158 Le Ministère devrait immédiatement rédiger une présentation au Conseil du Trésor en vue d'obtenir l'autorisation de continuer à exiger des droits des participants aux expositions commerciales.

Dépense non autorisée des revenus

16.159 Dans le cadre de son programme d'aide, le Ministère rembourse une partie du tarif d'avion payé par les représentants des sociétés qui se rendent aux expositions commerciales et il subventionne le transport des pièces d'exposition et du matériel. Les remboursements sont tirés du compte d'attente mentionné ci-dessus.

16.160 L'article 11 de la Loi sur l'administration financière stipule que tous les deniers publics doivent être déposés au crédit du Receveur général. Toutefois, l'article 14 de la Loi sur l'administration financière permet au ministère responsable de détenir ou de disposer de l'argent reçu "à titre de dépôt pour assurer l'accomplissement d'un acte ou chose".

16.161 Le Ministère détient ces droits de participation en attente et en dépense une partie parce qu'il estime que cet argent est régi par l'article 14. La situation actuelle porte à confusion et pourrait causer des problèmes parce que l'objet et l'utilisation des droits ne sont pas clairement établis et autorisés.

16.162 Le Ministère devrait immédiatement rédiger une présentation au Conseil du Trésor, afin de clarifier et d'obtenir la ratification de ses méthodes courantes d'utiliser les droits de participation pour rembourser une partie des frais de déplacement des sociétés prenant part aux expositions commerciales.

Suite donnée aux recommandations des années précédentes

16.163 Sauf dans les cas qui suivent, le Ministère a pris les mesures correctives nécessaires suite aux recommandations faites par notre Bureau au cours des années précédentes.

16.164 Les agents des finances et les agents de l'administration de l'extérieur de la direction des services financiers devraient relever fonctionnellement d'un fonctionnaire supérieur des finances. (Supplément au Rapport annuel de 1975, page 282)

16.165 Le Ministère soutient que la direction fonctionnelle est fournie actuellement par des agents supérieurs des finances, mais à titre non officiel. Le Ministère affirme également que les liens hiérarchiques financiers avec les agents supérieurs des finances seront formalisés dans un avenir rapproche.

16.166 Le Ministère devrait fixer le délai d'achèvement le plus court possible de son manuel financier. (Supplément au Rapport annuel de 1975, page 283)

16.167 La date d'achèvement prévue par le Ministère dans sa réponse à cette question était le 31 décembre 1975. A l'heure actuelle, le manuel ne contient pas de parties traitant de:

-procédés de planification financière et de préparation de prévisions de programmes;

-procédés pour la préparation du Budget des dépenses;

-lignes directrices relatives à la préparation, l'allocation et le contrôle du budget des dépenses;

-méthodes de prévision d'encaisse;

-procédés à suivre pour le contrôle des programmes de contributions implicant d'autres ministères ou organismes du gouvernement fédéral; et

-du rôle et des responsabilités du fonctionnaire supérieur des finances et des responsabilités pour l'administration financière et le contrôle par les cadres aux niveaux du centre de responsabilité ou du programme.

Le Ministère a maintenant modifié son calendrier et prévoit que le manuel sera terminé d'ici le 31 mars 1979.

16.168 Il faudrait pousser davantage l'examen des services du ministère des Approvisionnements et Services (M.A.S.) pour éviter le plus possible que le ministère de l'Industrie et du Commerce et le MAS préparent les mêmes données en vue du système de rapports. (Supplément au Rapport annuel de 1975, page 284)

16.169 Le chevauchement des systèmes d'information utilisés par le ministère des Approvisionnements et Services (M.A.S.) et ceux utilisés par les ministères pour fins de gestion constitue un problème pour l'ensemble du gouvernement. Le Ministère a eu des discussions avec le M.A.S. en vue d'échanger des données assimilables à la machine, afin de réduire le chevauchement dans le<traitement de l'information mais,

pour des raisons techniques, estime que ces mesures ne sont pas pratiques à l'heure actuelle.

Résumé des recommandations et des commentaires du Ministère

Recommandation

Organisation et rôle de la fonction financière

16.18 Il faudrait examiner les fonctions du directeur général des Finances et de l'Administration, afin d'assurer que ses responsabilités non financières ne nuisent pas outre mesure à son aptitude à remplir ses fonctions de fonctionnaire supérieur des finances du Ministère.

Commentaires du Ministère

Cette question préoccupe toujours la gestion du Ministère et sera étudié à la lumière des priorités fixées pour l'ensemble du Ministère en 1978-1979.

16.20 Le fonctionnaire supérieur des finances devrait mettre au point et publier des directive sur les aspects de l'administration et du contrôle financiers qui concernent les employés qui ne s'occupent pas exclusivement de finances.

Commentaires du Ministère

Les politiques précisant les responsabilités fonctionnelles du fonctionnaire supérieur des finances ont été approuvées par le Comité de gestion. Les directives seront incorporées au Guide d'administration financière.

16.22 Le fonctionnaire supérieur des finances devrait désigner des personnes pour continuer à élaborer et à mettre en oeuvre le Système de mesure de la performance des opérations.

Commentaires du ministère

Recommandations acceptée. Nous prenons actuellement les démarches pour affecter un agent qui coordonnera les efforts du Ministère dans ce secteur.

Direction de la machinerie - Contrôles de la gestion

Recommandations

16.35 Le Ministère devrait viser à faire des évaluations quantitatives de tous les programmes qui touchent l'ensemble du ministère. La Direction de la machinerie devrait s'efforcer d'intensifier l'application et l'usage de l'activité et de contrôler les stratégies de secteur ainsi que l'aide sous forme de conseils et services qu'elles fournit au secteur de la machinerie.

Commentaires du Ministère

Suite à la vérification de 1976-1977, nous avons modifié ou supprimé les programmes qui touchent l'ensemble du ministère en fonction des commentaires du Vérificateur général. Le nouveau programme à l'échelle du Ministère est le Programme de développement des entreprises. La tâche d'effectuer une évaluation quantitative de ce programme a été attribuée aux directions chargées de la gestion et de l'évaluation du Programme du développement des entreprises. La surveillance et l'évaluation des "stratégies sectorielles" (profits sectoriels et plans d'action) seront la responsabilité des cadres d'organisation respectifs, qui les mettront en oeuvre. Une fois approuvés par le Cabinet, on effectuera la surveillance des profils de secteur et des plans d'action, actuellement en cours d'élaboration.

16.38 La Direction de la machinerie devrait étudier les conséquences de renseignements incomplets et inexacts dans sa banque de données sur la capacité de fabrication de machines au Canada, établir des normes appropriées d'intégralité et d'exactitude et prendre les mesures nécessaires pour respecter ces normes.

Commentaires du Ministère

Au cours des dix années depuis le lancement de ce programme, rien n'indique que des renseignements possiblement inexacts ou incomplets de la banque de données aient eu des répercussions graves sur les importeurs ou les fabricant. (Les demandes présentées à nouveau représentent moins de 1% de l'ensemble des demandes).

Des expert-conseils de l'extérieur effectuent présentement une étude sur les procédés administratifs relatifs à ce programme de remise des droits. Cette étude indiquera plus clairement s'il faudra raffermir les normes actuelles d'intégralité et d'exactitude, afin de tenir compte de l'évolution dynamique de la capacité de fabrication de machines au Canada.

16.40 Les procédés suivants devraient être adoptés temporairement afin de déterminer leurs avantages du point de vue économique:

Recommandations

-signaler le nombre de demandes présentées à nouveau et en analyser les causes; et

-signaler le nombre de plaintes et de demandes de renseignements que les réclamants présentent au sujet de leurs demandes et les répartir en catégories selon leurs causes.

Commentaires du Ministère

Selon la marche à suivre officielle de ce programme, toute nouvelle présentation est examinée individuellement par le conseil consultatif en machinerie et équipement afin d'en connaître les causes et les répercussions. De la même façon, les plaintes et les demandes de

renseignements sont contrôlées de façon permanente par le secrétariat du conseil. Toutefois, nous n,avons rédigé aucun rapport officiel sur ces aspects du programme puisqu'aucun problème ne s'est présenté à cet égard. Néanmoins, la direction mettra en oeuvre, de façon temporaire, un système d'information comme il a été proposé.

Vérification interne

16.47 Le chef de la vérification interne devrait relever directement du sous-chef.

Commentaires du Ministère

Nous étudierons cette recommandation puisque l'indépendance de la fonction de vérification est naturellement une préoccupation permanente du Ministère. Toutefois, le besoin d'un lien hiérarchique direct avec le sous-ministre doit être pris en considération dans le contexte de l'organisation globale du Ministère.

Recommandations

16.51 Le comité de vérification devrait se réunir le plus tôt possible afin de mettre par écrit son mandat et de réviser, examiner de façon critique et approuver le plan de vérification interne de 1978-1979.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Le comité de vérification s'est réuni en juillet 1978.

Recommandations

16.54 Afin de mettre au point un plan de vérification interne, il faudrait établir un modèle du Ministère et des organismes connexes, indiquant tous les programmes et activités pouvant faire l'objet d'une vérification. Au moins une fois par année, le modèle devrait être mis à jour.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Nous prenons des mesures afin de mettre en oeuvre cette recommandation.

Recommandations

16.57 La Direction générale de l'Examen ministériel devrait mettre au point une politique selon laquelle elle établit clairement les critères devant servir au choix des domaines possibles de vérification et au choix de la date de mise en oeuvre et de l'ampleur du travail à effectuer.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Nous prenons des mesures afin de mettre en oeuvre cette recommandation.

Recommandations

16.59 Pour chaque tâche du plan de vérification, une note de service devrait exposer en détail les domaines et les questions à traiter et prévoir le temps nécessaire pour chaque fonction de vérification.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Nous prenons des mesures afin de mettre en oeuvre cette recommandation.

Recommandations

16.61 La Direction de la vérification devrait structurer ses procédés, programmes et méthodes et établir un manuel de vérification interne intégrée.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. La préparation d'un manuel de vérification interne intégrée est actuellement en cours. Étant donné la nouveauté relative de la Direction générale de l'examen ministériel et de la fonction de vérification interne du ministère de l'Industrie et du Commerce, il a été décidé de ne pas établir la version finale du manuel avant de donner l'occasion à cette fonction de faire ses preuves sur le plan du fonctionnement. Nous prévoyons maintenant que l'élaboration du manuel de vérification sera terminée d'ici le printemps 1979.

Recommandations

Contrôle budgétaire

16.69 Il faudrait communiquer par écrit les lignes directrices et les priorités établies par les fonctionnaires supérieurs et tenir des discussions à chaque étape du processus de préparation du budget, afin d'en assurer une interprétation uniforme.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ces mesures seront mises en oeuvre au cours du processus d'élaboration des programmes de travail.

Recommandations

16.71 Le Ministère devrait élaborer un plan à long terme (par exemple, cinq ans) qui préciserait les objectifs à moyen terme et les questions à régler et permettrait la surveillance des progrès en vue d'atteindre des objectifs à plus longue échéance.

Commentaires du Ministère

Bien que cette exigence ne soit pas prévue dans les lignes directrices établies par le Conseil du Trésor, elle sera étudiée attentivement au cours de 1978-1979.

Recommandations

16.73 Les cadres supérieurs devraient raffermir l'engagement du Ministère envers le système de programmes de travail comme élément essentiel du système de contrôle budgétaire, en insistant pour que les programmes de travail soient élaborés de façon à atteindre le but du système.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Cette mesure sera mise en oeuvre au cours de 1978-1979.

Recommandations

16.75 Des comités d'examen critique devraient être constitués sous l'autorité de chaque sous-ministre adjoint afin de réviser les programmes de travail en détail. Les agents financiers affectés aux programmes devraient faire partie de ces comités.

Commentaires du Ministère

La possibilité de mettre sur pied des comités d'examen critique distincts et la question de leur composition seront étudiées au cours de 1978-1979.

Recommandations

16.77 Les budgets de fonctionnement devraient être répartis par mois ou par trimestres, afin de pouvoir comparer les résultats réels et prévus et de déceler immédiatement tout changement dans l'évolution des dépenses.

Commentaires du Ministère

Cette recommandation sera étudiée attentivement.

Recommandations

16.79 Les gestionnaires des centres de responsabilité devraient être tenus de présenter au moins une fois par année un rapport sur les résultats de chacun des travaux effectués dans le cadre de leurs programmes de travail et d'expliquer les écarts entre les résultats réels et prévus. Les sous-ministres adjoints seraient pourvus d'un moyen d'une grande utilité avec les versions résumées de ces rapports pour renseigner le sous-ministre.

Commentaires du Ministère

A notre avis, l'examen semestriel produit des rapports plus efficaces puisqu'il permet d'apporter des modifications et de faire des ajustements. A l'avenir, il est possible que des rapports soient présentés tous les trimestres.

Recommandations

16.81 Les vérificateurs internes devraient établir un processus d'examen pour veiller à ce que les directions dépensent leurs ressources aux fins prévues au moment de l'approbation du budget.

Commentaires du Ministère

Ce processus a été mis en oeuvre et sert de fondement aux vérifications des diverses activités des directions.

Recommandations

Préparation de rapports financiers

16.86 Afin d'assurer que les programmes de travail représentent un mécanisme de contrôle efficace, il faudrait déterminer et signaler les coûts réels de la même façon que sont préparés les programmes de travail.

Commentaires du Ministère

Les coûts seront déterminés par des niveaux pratiques de programmes de travail.

Recommandations

16.88 Il faudrait signaler les extrants réels des programmes en regard des extrants prévus afin de déterminer si l'on atteint les objectifs et de faciliter la prise de mesures correctives.

Commentaires du Ministère

Recommandations acceptée. Des rapports réguliers sur les extrants seront établis en 1978-1979.

Recommandations

16.90 Il faudrait élaborer un système d'analyse des écarts suivant lequel les gestionnaires seraient tenus d'expliquer les écarts importants des coûts et des extrants réels par rapport au budget.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Des méthodes d'analyse des écarts seront mises au point au cours de 1978-1979.

Recommandations

16.92 Une formation à l'utilisation et à l'interprétation des rapports financiers devrait constituer un élément essentiel de l'orientation des nouveaux gestionnaires et des cours de perfectionnement des gestionnaires en place.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

16.95 Il faudrait continuer à prendre des mesures pour améliorer le système centralisé de comptabilisation des engagements. Lorsque le système sera opérationnel, la tenue de registres sur les engagements par les directions devrait être fortement déconseillée par les cadres supérieurs.

Commentaires du Ministère

La phase de mise en oeuvre d'un tel système achève. Une fois qu'il sera implanté et jugé entièrement satisfaisant, les autres systèmes seront abandonnés.

Recommandations

Traitement électronique des données

16.100 Le Ministère devrait mettre sur pied un comité directeur supérieur chargé du traitement électronique des données afin d'approuver les plans annuels et à long terme et de déterminer et d'établir les priorités dans le cadre des activités d'informatique du Ministère.

Commentaires du Ministère

Cette recommandation sera étudiée plus attentivement à mesure que les responsabilités et l'organisation relatives aux systèmes et au traitement des données se développeront au cours de 1978-1979. Pour le moment, bien qu'il n'existe pas officiellement de comité directeur chargé du traitement électronique des données, le directeur général des Finances et de l'Administration s'occupe de l'examen préliminaire. Les projets de traitement électronique des données (T.E.D.) d'importance sont soumis à l'approbation du Comité de gestion du Ministère.

Recommandations

16.102 Les fonctionnaires supérieurs du Ministère devraient informer le ministère des Approvisionnements et Services qu'aucune cote de sécurité n'a été attribuée aux bureaux de service chargés du traitement de ses données et qu'il faudrait en obtenir une le plus tôt possible, afin d'assurer le caractère confidentiel de l'information.

Commentaires du Ministère

Cette mesure a été prise. La G.R.C. a effectué une vérification et une inspection officielles du centre des données de l'Industrial Life Technical Inc. (L.S.T.) du 28 février au 2 mars 1978. Dans un rapport verbal présenté le 2 mars, aucune difficulté n'a été signalée.

Recommandations

16.104 Il faudrait structurer, mettre en oeuvre et appliquer des procédés officiels pour le stockage extérieur. Ces procédés devraient englober tous les éléments critiques des fichiers assimilables par une machine, des instructions et des normes, toute autre consignation critique.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Un service d'emmagasinage sécuritaire à l'extérieur du Ministère est disponible pour les fichiers sur bandes et sur disques nécessitant un meilleur contrôle sécuritaire et une plus grande protection contre le feu, le vol ou l'accès non autorisé.

Recommandations

16.106 Le Ministère devrait élaborer un plan de secours pour le matériel informatique qui engloberait les installations, l'équipement, les fichiers et la consignation informatiques.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. L'I.S.T. réserve les services de la Canadian Data Protection, organisation qui a fait l'objet d'un contrôle sécuritaire. Toutes nos bibliothèques de programmes exécutables ont été reproduites périodiquement sur bandes et stockées dans les installations extérieures de l'L.S.T. L'L.S.T. a pris des arrangements permanents avec le Centre des données d'IBM Canada Limitée à Montréal, afin de pouvoir faire appel à leur installations d'informatique en cas de catastrophe. Conformément aux plans de la division des systèmes de gestion (D.S.G.), les secours seront formulés dans le nouveau manuel des normes et des lignes directrices de la D.S.G.

Recommandations

16.108 Il faudrait réaliser des projets en vue de mettre à jour la consignation sur les systèmes et les manuels de procédés existants.

Commentaires du Ministère

Les normes et lignes directrices de la D.S.G. ont été reformulées et seront mises en oeuvre en 1978. Elles seront appliquées par le Service de gestion des projets, mais cette fonction incombera au groupe de contrôle de la qualité lorsque celle-ci sera constitué, plus tard cette année.

Recommandations

16.110 Un bibliothécaire devrait être chargé de tous les programmes et de toute la consignation sur les systèmes et programmes.

Commentaires du Ministère

Toutes les bibliothèques de programmes en exploitation sont contrôlées par le groupe de service techniques de la D.S.G. Avant d'intégrer les bibliothèques de programmes à l,essai au bibliothèques de programmes en exploitation, le groupe des services techniques effectue un examen détaillé de toute la documentation et celle-ci doit être conforme aux normes établies. Cette dernière fonction sera assumée par le groupe de contrôle de la qualité, qui sera constitué au sein de la D.S.G. au moment de la réorganisation et du remaniement des fonctions plus tard cette année.

Recommandations

16.112 Afin de fournir un contrôle interne plus efficace, la responsabilité de certaines fonctions étroitement liées de la division des systèmes de gestion devrait être bien partagée, surtout dans le domaine des systèmes financiers.

Commentaires du Ministère

Le poste d'administrateur de la base des données a été crée et le groupe de contrôle de la qualité sera constitué plus tard cette année. Les autres rôle énumérés existent déjà et seront distingués plus clairement suite à la réorganisation de la D.S.G. mentionnée antérieurement.

Recommandations

16.114 Il faudrait mettre en vigueur et se conformer aux procédés exposés dans le guide d'administration du ministère portant sur la participation des groupes d'utilisateurs du traitement électronique des données.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Tous les nouveaux projets T.E.D. devront respecter de façon stricte la marche à suivre établie selon laquelle les utilisateurs donnent leur approbation à la fin de chaque phase du plan d'élaboration du système.

Recommandations

Subventions et contributions

16.121 Jusqu'à ce que des analystes financiers bien formés soient sur place dans chaque bureau régional, le groupe chargé de l'analyse des programmes devrait surveiller les analyses financières de chaque

bureau régional.

Commentaires du Ministère

Des méthodes ont été mises au point pour la surveillance et l'examen des présentations par la Direction du développement des entreprises. Nous effectuons présentement un examen des méthodes de surveillance et de vérification. Ces méthodes seront modifiés au besoin.

Recommandations

16.126 Les agents supérieurs du Ministère devraient veiller à ce que les recouvrements possibles dans le cadre du programme P.A.I.T.I soient analysés, que les questions de politiques soient résolues et que les négociations avec toutes les entreprises subventionnées soient terminées le plus tôt possible.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Les travaux se poursuivent.

Recommandations

16.130 tous les projets enregistrés au compte de passif pour les retenues devraient être examinés et des rapports appropriés fournis aux fonctionnaires supérieurs.

Commentaires du Ministère

Nous examinons les projets inscrits au compte de passif pour les retenues et en assurons le suivi. Nous avons pris les dispositions en vue de produire des rapports sur les retenues pour faciliter les mesures de suivi et permettre de voir clairement les mesures de suivi qui ont été prises.

Recommandations

Il faudrait établir des critères appropriés pour choisir et déterminer le moment de la vérification des contributions dans le cadre de ce programme.

Commentaires du Ministère

Nous vérifions tous les projets lorsqu'ils sont terminés et examinons les systèmes et les livres de la société lorsqu'il s'agit de projets importants. Des critères seront établis afin de déterminer les projets qui devront faire l'objet d'examens d'étape.

Recommandations

16.135 Le Ministère devrait discuter avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et avec le Bureau du Contrôleur général du moyen d'améliorer la présentation des opérations financières du programme d'assurance-prêt dans le Budget et les Comptes publics.

Commentaires du Ministère

Nous étudierons d'autres façons de faire les rapports.

Recommandations

16.142 Il faudrait rédiger un protocole d'entente qui décrirait en détail les responsabilités, les fonctions, les pouvoirs et les méthodes de fonctionnement de toutes les parties impliquées à la gestion des subventions et des contributions dans le cadre du Programme des céréales et des graines oléagineuses, en soulignant de façon spéciale tous les aspects de la gestion et du contrôle financiers.

Commentaires du Ministère

Nous élaborons actuellement ce protocole d'entente.

Recommandations

16.144 Le Ministère devrait étudier à nouveau la nature de ses liens avec les diverses commissions provinciales du blé et mettre sur pied un système approprié pour vérifier les chiffres rapportés.

Commentaires du Ministère

Cette mesure sera prise à la suite de l'élaboration du protocole d'entente.

Recommandations

16.146 Le Ministère devrait demander à la Commission canadienne du blé de faire une comptabilisation annuelle des contributions et de leur utilisation et de soumettre ce travail à l'examen des vérificateurs externes de la Commission canadienne du blé. Les vérificateurs devraient présenter un rapport officiel sur les résultats de leur vérification au sous-ministre de l'industrie et du Commerce.

Commentaires du Ministère

Cette demande sera portée à l'attention du président de la Commission canadienne du blé.

Recommandations

16.148 Compte tenu de l'importance des subventions et des contributions versées dans le cadre de ce programme et de la confiance accordée aux systèmes actuels de contrôle financier des commission, le Ministère devrait effectuer des vérifications régulières tant au niveau des minotiers que des commissions. Ces vérifications pourraient être organisées de façon à favoriser la participation des vérificateurs internes ou externes des commissions du blé respectives.

Commentaires du Ministère

Les paiements en vertu de la Loi sur le double prix du blé se font comme suit:

1.La Commission canadienne du blé -

Chaque demande est attestée par des vérificateurs externes.

2.L'Ontario Wheat Producers marketing Board -

-Les demandes reçues peuvent faire l'objet d'ajustements suite à l'examen annuel qu'effectuent des vérificateurs externes;

-La dernière vérification a été effectuée par la Direction des services financiers en février 1977.

3.Les producteurs du Québec et la Nova Scotia Wheat Marketing Board -

-Les sommes réclamées par les producteurs sont comparées à celle signalées par les agents et celles-ci sont comparées aux sommes signalées par les minotiers.

-En 1976 la Direction des services financiers a fait une vérification supplémentaires et prévoira des mesures à cette fin dans le plan de vérification, lorsque nécessaire.

Recommandations

16.153 Il faudrait normaliser les méthodes de vérification afin de s'assurer que l'examen financier de toutes les demandes présentées par les constructeurs de navires soit complet et uniforme.

Commentaires du Ministère

Des méthodes d'examen seront établies d'ici le 1er septembre 1978.

Recommandations

16.155 Le sous-ministre adjoint chargé du Programme d'aide à l'industrie de la construction navale devrait signer tous les engagements financiers importants.

Commentaires du Ministère

Sauf quelques rares exceptions, tous les engagements dans le cadre de ce programme sont "élevés". Étant donné la nature du programme, nous gestions que la délégation du pouvoir au niveau de directeur est appropriée.

Recommandations

Direction des projets de promotion - Revenus de droits de

participation

16.158 Le Ministère devrait immédiatement rédiger une présentation au Conseil du Trésor en vue d'obtenir l'autorisation de continuer à exiger des droits de participants aux expositions commerciales.

Commentaires du Ministère

La somme recueillie n'est pas considérée comme un droit de participation, mais plutôt comme le remboursement d'une partie des coûts de l'exposition. Toutefois, le Ministère est à élaborer une présentation au Conseil du Trésor afin d'éclaircir cette question.

Recommandations

16.162 Le Ministère devrait immédiatement rédiger une présentation au Conseil du Trésor, afin de clarifier et d'obtenir la ratification de ses méthodes courantes d'utiliser les droits de participation pour rembourser une partie des frais de déplacement des sociétés prenant part aux expositions commerciales.

Commentaires du Ministère

Nous rédigerons une présentation au Conseil du Trésor.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS, DES OBSERVATIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Introduction

Vue d'ensemble du Ministère

17.1 Ressources. Les effectifs et les ressources financières du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'année terminée au 31 mars 1978 peuvent se résumer comme suit:

Années-hommes 1977-1978		(en millions de dollars) 1977-1978	1976-1977
	Ministère - Dépenses		
3,213	Sécurité du revenu et Assistance	8,086	7,577
246	Soins de santé	2,771	3,077
3,932	Services médicaux	143	127
2,131	Protection de la santé	72	72
124	Santé et sport amateur	26	30
510	Administration	15	14
10,156		11,113	10,897
	Conseil des recherches médicales -		
40	Dépenses	58	52
10,196		11,171	10,949
	Compte du Régime de pensions du Canada		
	Solde - début de l'année	11,357	9,770
	Cotisations	1,846	1,684
	Intérêts	921	777
	Prestations payées	(1,059)	(833)
	Administration	(46)	(41)
	Solde - fin de l'année	13,019	11,357

17.2 Voici quelques renseignements supplémentaires:

-les programmes de la sécurité du revenu et de l'assistance sociale sont traités de façon distincte tout au long du présent chapitre étant donné qu'ils sont administrés par des directions distinctes et qu'ils présentent des caractéristiques matériellement différentes;

-il y a eu des modifications importantes au cours des dernières années aux accords fédéraux-provinciaux qui régissent les programmes d'assistance sociale et des soins de santé, de sorte que les renseignements financiers indiqués aux comptes ne sont pas immédiatement comparables d'année en année;

-en 1978, la Direction générale de la santé et du sport amateur a également eu des dépenses de $4 millions payées à l'aide des revenus que le Conseil du Trésor a reçus de Loto Canada;

-le directeur administratif du Conseil des recherches médicales ne relève pas du sous-ministre de la Santé nationale et du Bien-être social; et

-le Compte du Régime des pensions du Canada constitue une entité comptable distincte et se trouve donc exclu des dépenses, des revenus et des comptes du gouvernement du Canada. L'administration du Régime relève principalement de la Direction des programmes de sécurité du revenu en collaboration avec le ministère des Approvisionnements et Services, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, le département des Assurances et le ministère des Finances. Le ministère du Revenu national-Impôt est chargé de la couverture des personnes et de la perception des cotisations.

17.3 Organisation du Ministère. Le Ministère a un comité exécutif comprenant le sous-ministre, trois autres fonctionnaires, six sous-ministres adjoints de programmes et les sous-ministres adjoints à l'Administration, aux Affaires intergouvernementales et internationales ainsi qu'à la Recherche sur les politiques et à la planification. Augmenté d'une douzaine d'autres fonctionnaires représentant en général des fonctions d'administration, y compris le directeur général de l'Administration financière, ce comité devient le Comité de gestion du Ministère. Environ 14 fonctionnaires relèvent directement du sous-ministre, ce qui ne comprend pas des fonctionnaires qui ont un lien hiérarchique fonctionnel avec le sous-ministre, comme le directeur général de l'Administration financière et le directeur de la Vérification interne, ni des fonctionnaires des groupes externes, y compris le Bureau du vérificateur général.

17.4 En 1976-1977, le Ministère était réuni sous un seul sous-ministre. Le Ministère est en voie de rationaliser son organisation et d'intégrer les éléments de la Santé et du Bien-être. On a également effectué d'autres changements hiérarchiques, les derniers en juillet 1978, qui ont eu une certaine répercussion sur le contenu de la plupart des grands programmes.

17.5 Le Ministère est également en train d'intégrer graduellement

les programmes concernant le versement de prestations au public, dans le but d'améliorer le service et de réaliser des économies. En 1977-1978, l'administration des prestations de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales a été réunie à l'administration du Régime de pensions du Canada sous la direction d'un même sous-ministre adjoint chargé de tous les Programmes de sécurité du revenu. On est en train d'élaborer des plans pour décentraliser le traitement du Régime de pensions du Canada et l'intégrer aux bureaux régionaux de sécurité du revenu et pour intégrer les activités de liaison avec le public par l'entremise des bureaux locaux de service du Régime de pensions du Canada.

Sommaire des activités du Bureau de la vérification

17.6 Portée de la vérification. Nous avons conçu notre vérification de 1977-1978 de façon à continuer l'élan provenant des projets spéciaux de vérification des dernières années et à intégrer ce concept dans nos activités régulières de vérification. Les projets spéciaux des années antérieures comprennent l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (1975-1976), les Bureaux (1975-1976), l'Évaluation des systèmes d'informatique et d'information (1976-1977), la Réception et le dépôt des deniers publics (1976-1977) ainsi que les Frais de voyage et de réinstallation (1976-1977).

17.7 Cette année il y avait quatre domaines d'intérêt à l'échelle du Ministère: le rôle de la fonction financière, les renseignements présentés au Parlement, la fonction interne de vérification et les contrôles de la liste de paye. Les fonctions comme le contrôle budgétaire et la comptabilité financière n'ont pas été traitées à l'échelle du Ministère.

17.8 Les autres activités de vérification étaient organisées en projets fondés sur les programmes afin d'étudier tous les aspects du contrôle financier au sein des grands programmes ou des éléments de programme. Nous n'avons pas examiné les programmes d'administration et de protection de la santé ainsi que certains éléments d'une importance financière moins considérable d'autres grands programmes, comme les Services de santé des fonctionnaires fédéraux, les Systèmes d'information en matière de bien-être social et horizons nouveaux. Les contrôles et les dossiers des grands systèmes informatiques ont été examinés et testés d'une façon plus approfondie qu'il n'a été possible par le passé. Nous avons accompli une somme considérable de travail sur place à l'appui des opinions des vérificateurs données sur les états financiers du Canada, sur les états financiers du Régime de pensions du Canada et du Conseil des recherches médicales.

17.9 Nos examens selon le principe de la valeur reçues en contrepartie de l'argent dépensé ont été en général exclus de la vérification; nous avons cependant étudié un système établi de mesure du rendement pour les activités de traitement des allocations familiales et des prestations de sécurité de la vieillesse et nous avons également entrepris des enquêtes générales quant à l'utilité des renseignements disponibles, de nature financière ou autre, pour la surveillance du rendement dans plusieurs autres programmes.

17.10 Confiance accordée à la vérification interne. Le personnel du Bureau du Vérificateur général travaille en collaboration avec le groupe de vérification interne du Ministère; on échange des plans de vérification et des documents de travail afin d'éviter des omissions ou des chevauchements inutiles.

17.11 Cette année, nous avons expressément réduit la portée de notre vérification et nous nous sommes fiés aux vérificateurs internes de la Direction générale de la protection de la santé et de certains bureaux régionaux des directions générales des Programmes de sécurité du revenu et des Services médicaux. La vérification interne a identifié et signalé des faiblesses des contrôles financiers. Nous avons étudié ces rapports ainsi que des preuves du fait que des mesures correctives sont en préparation.

Points saillants des observations de vérification.

17.12 Les observations de vérification présentées au présent chapitre sont le résultat d'une méthode de vérification fondée sur les systèmes et qui comporte quatre étapes principales:

-examiner les forces et les faiblesses des systèmes financiers;

-déterminer la mesure dans laquelle on peut se fier aux contrôles;

-signaler les faiblesses à l'attention de la direction; et

-faire des sondages détaillés de corroboration afin d'évaluer les conséquences des faiblesses lorsque la chose est possible.

17.13 Le présent chapitre tente de donner une perspective équilibrée des forces et des faiblesses des systèmes financiers du Ministère, mais donne nécessairement plus de détail, sur les faiblesses. Les faiblesses n'indiquent pas par elles-mêmes que les fonds publics sont gérés d'une façon impropre. Notre vérification n'a révélé aucun détournement de fonds important ou concluant, mais les sondages de corroboration ont permis d'identifier des erreurs et des défaillances de contrôle. Ces faiblesses sont signe de certaines lacunes au niveau des contrôles, de la division des fonctions, des procédés d'information et de surveillance qui devraient constituer un fondement solide permettant de se fier aux systèmes et aux conseils financiers donnés au sous-ministre et aux cadres supérieurs. Dans tous les cas, les gestionnaires ont fait preuve de confiance en leur personnel supérieur, de réel souci quant aux faiblesses et aux erreurs signalées et d'un désir véritable de prendre des mesures correctives ou préventives efficaces. Toutes les directions générales ont des plans pour améliorer leurs systèmes.

17.14 Les détails de nos activités de vérification, de nos constatations et des recommandations signalées aux niveaux appropriés de la direction du Ministère ont été fortement résumés dans le présent chapitre. Les paragraphes qui suivent donnent les points saillants de nos remarques portant sur chaque domaine principal intéressant la

vérification.

17.15 Rôle de la fonction financière. Le rôle de la fonction financière a été augmenté par la révision des responsabilités et par des modifications à la structure hiérarchique, mais il y a encore place pour des améliorations importantes quant à la précision, à la définition, au rendement et à l'acceptation du rôle de la fonction financière.

17.16 Renseignements financiers reçus par le Parlement. Les renseignements financiers sur le Ministère qui sont présentés en conformité avec la formule normalisée du gouvernement dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics ne donnent guère d'indication pratique du contenu des programmes, des tendances significatives des dépenses ni de la façon dont les programmes sont dirigés et contrôlés.

17.17 Vérification interne. La fonction de vérification interne, qui pourrait être forte et progressive, n'a été guère impliquée dans les grands systèmes informatiques ni dans les grands programmes de subventions et de contributions.

17.18 Dispositions financières du Régime de pensions du Canada. Il est évident qu'il existe un besoin d'une étude constante de l'à-propos des dispositions financières actuelles du Régime de pensions du Canada, d'après l'information rapportée par le Ministère dans les notes jointes aux états financiers du Régime et qui apparaît au 2 volume des Comptes publics.

17.19 Contrôles des cotisations et des prestations du Régime de pensions du Canada. On prévoit des initiatives importantes afin de corriger et compenser aux faiblesses de contrôle au niveau de la tenue des systèmes d'informatique et au niveau de la comptabilité des cotisations sur les gains des particuliers. Sous réserve de ces faiblesses, les systèmes connexes mais distincts de versement des prestations de retraite sont convenablement contrôlés.

17.20 Allocations familiales et sécurité de la vieillesse - Contrôle des prestations. Les systèmes de paiement des prestations de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales sont convenablement contrôlés, si ce n'est des faiblesses mineures des contrôles manuels qui ne risquent guère de conduire à des erreurs matérielles.

17.21 Allocations familiales et sécurité de la vieillesse - Mesure du rendement. Le système de mesure du rendement relatif aux bureaux régionaux administrant des prestations de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales, est satisfaisant.

17.22 Régime d'assistance publique du Canada. Tant que les changements majeurs de programmes qui sont présentement prévus ou en voie d'application ne seront pas reflètes dans les systèmes provinciaux de comptabilité et de contrôle, ce sera très difficile d'établir des contrôles fiables et efficaces pour l'administration du Régime d'assistance publique du Canada.

17.23 Soins de santé. Le règlement final des comptes avec les provinces pour l'assurance-hospitalisation et les soins médicaux en vertu d'accords à frais partagés terminés le 31 mars 1977, prendra plusieurs années. A compter du 1 avril 1977 et pour une période d'au moins cinq ans, des contributions au comptant et des points d'impôt sont transférés aux provinces en vertu d'accords fiscaux, nouveaux et complexes entre le gouvernement fédéral et les provinces. En conséquence, les paiements affectes à ce Ministère et à l'enseignement post-secondaire seraient mieux présentés et expliqués dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics.

17.24 Services médicaux. On a élaboré des plans à l'intention des éléments du programme qui sont les plus difficiles à gérer et à contrôler efficacement, afin de corriger de nombreuses faiblesses de détail identifiées dans plusieurs bureaux régionaux et centres de traitement, et de fournir de meilleurs renseignements aux gestionnaires en réorientant les rapports financiers en vue de compléter un nouveau système de mesure du rendement.

17.25 Santé et sport amateur. Au cours de la dernière année, des mesures importantes ont été prises afin de remédier aux lacunes graves de la gestion de programme et de la gestion financière et de vérifier les contributions sur lesquelles les bénéficiaires n'ont pas donné suffisamment d'explications. On est en train de mettre en oeuvre un programme général d'amélioration des systèmes dont le succès dépendra de l'appui constant de tous les cadres supérieurs.

17.26 Paye. La valeur des contrôles de la paye est inégale d'une direction générale à l'autre. Les meilleurs de ces exemples peuvent servir de fondement au développement d'un bon contrôle de système de paye, mais il faudrait une direction centrale plus forte et de nombreuses améliorations techniques pour améliorer les renseignements quant aux coûts et éliminer les circonstances présentes qui empêchent de déceler des erreurs.

17.27 Subventions et contributions pour le bien-être national, la planification familiale ainsi que la recherche et le développement dans le domaine de la santé nationale. Un certain nombre de faiblesses mineures et d'irrégularités dans le contrôle démontrent le besoin d'assurer une fonction efficace et indépendante de revue et de surveillance des programmes moins importants de subventions et de contributions du Ministère.

17.28 Conseil des recherches médicales. Il y a de bons contrôles de paiement des subventions et des bourses.

Rôle de la fonction financière

Données de base

17.29 La responsabilité de gestion a généralement été déléguée aux directeurs des principaux programmes et, au sein de chaque programme, aux directeurs des bureaux régionaux et des directions des opérations.

Chaque programme majeur dispose de son propre agencement administratif, financier, du personnel et autre personnel fonctionnel de soutien à l'administration centrale du programme et, dans certains cas, dans les bureaux régionaux et les directions. Les responsabilités sont donc hautement décentralisées pour la plupart des aspects de la gestion financière, y compris la conception, la planification et l'établissement des budgets pour les systèmes, le début et le traitement des transactions ainsi que l'analyse des renseignements portant sur les finances et le rendement. Cette répartition des responsabilités traduit le désir de renforcer l'autorité et la responsabilité des chefs de service et est compatible avec les très grandes diversités d'origine qu'il y a entre des programmes de grande importance ainsi qu'avec les conditions de fonctionnement des diverses directions et régions.

17.30 L'étude que nous avons faite en 1975-1976 de la gestion et du contrôle financiers au Ministère mettait l'accent sur la dotation en personnel, la formation, les responsabilités et les liens hiérarchiques des agents financiers à plein temps à travers le Ministère et sur le leadership fonctionnel donné aux gestionnaires de programme et aux autres personnes ayant des responsabilités financières. Nous remarquions que les agents financiers n'avaient pas joué un rôle suffisant dans la gestion, qu'ils n'avaient guère été impliqués à la revue et l'évaluation des contrôles financiers quant aux crédits statutaires et budgétaires annuels et qu'ils ne surveillaient pas de façon satisfaisante la mise en oeuvre des systèmes et procédés financiers. Nous avons fait un certain nombre de recommandations en vue de préciser et de renforcer le rôle de la fonction financière. La recommandation qui a semblé causer le plus de difficultés au Ministère demandait la nomination d'un fonctionnaire supérieur des finances qui relèverait directement des sous-ministres et serait membre du Comité exécutif du Ministère.

Portée de la vérification

17.31 Dans chacun des grands projets de vérification du Ministère, nous avons étudié le rôle qu'ont joué les agents des finances dans la gestion du Ministère et du programme. Nous avons étudié une ébauche d'énoncés de politique traitant du rôle du directeur général de l'Administration financière et des agents supérieurs des finances des directions générales mais nous n'avons pas réexaminé en détail les autres aspects des liens hiérarchiques, des dispositions de dotation en personnel et des besoins en formation pour l'ensemble de la fonction financière.

Points forts

17.32 A la suite de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers en 1976, les modifications au personnel et à la structure hiérarchique ont affecté presque tous les postes clés des finances. Par exemple:

-il y a eu quatre changements de personnel au poste de sous-ministre adjoint à l'Administration, quatre à celui de directeur de la

Vérification interne et plusieurs au niveau du poste de directeur général de l'Administration financière, et des chefs de division au sein de la Direction de l'Administration financière et des agents supérieurs des finances de la plupart des directions générales. Plusieurs nominations importantes ont été faites depuis le 31 mars 1978;

-des descriptions de postes plus complètes avec des niveaux de classification plus élevés ont été mises au point pour le sous-ministre adjoint à l'Administration et pour le directeur général de l'Administration financière;

-un agent des finances a été affecté, au nom de l'agent supérieur des finances de la direction générale, à participer à l'élaboration et à la surveillance de mise en oeuvre des contrôles dans les grands systèmes informatiques de la Direction générale des programmes de sécurité du revenu; et

-on a adopté des politiques et des procédés afin de donner suite aux recommandations visant des liens fonctionnels plus forts entre le directeur général de l'Administration financière et les agents supérieurs des finances des directions générales.

Nous croyons que ces modifications et ces nominations apporteront une plus grande stabilité et une meilleure continuité et que la fonction financière est maintenant en mesure de faire un apport plus important à la gestion du Ministère.

17.33 Le fonctionnaire supérieur des finances du Ministère est le sous-ministre adjoint à l'Administration. On a donné à ce poste de nouvelles responsabilités qui mettent l'accent premier sur son rôle de principal conseiller auprès du ministre et du sous-ministre sur toutes les questions de gestion des ressources. Il s'agit d'un rôle global détaillé et sans limite qui fait de lui un membre du comité exécutif du Ministère et des divers comités de politique et lui permet d'assurer le leadership et la direction:

-pour l'analyse et l'évaluation des coûts et des avantages ayant trait aux propositions législatives au stade de l'élaboration;

-pour l'analyse et l'évaluation des répercussions des nouveaux programmes sur les ressources internes: main-d'oeuvre, finances et autres; et

-pour l'application des concepts et des systèmes d'examen et d'évaluation au sein du Ministère.

17.34 L'ébauche d'une nouvelle directive sur la politique de gestion décrit le rôle proposé du directeur général, gestion des finances, comme un agent supérieur des finances à plein temps; une politique similaire est en voie d'élaboration visant à préciser le rôle des agents supérieurs des finances des directions générales. Rédigée avec soin, cette politique tente d'assurer que le directeur général servira de pivot pour la coordination et le leadership de la

fonction financière sans diminuer d'aucune façon la responsabilité des directeurs quant à la gestion de leurs programmes ni celle du sous-ministre adjoint à l'Administration. Le directeur général rapporte au sous-ministre, de façon exceptionnelle, toute question qu'il juge mériter une telle attention. Il relève du sous-ministre adjoint à l'Administration pour la gestion de l'administration financière du Ministère. Selon la politique, il participe a la dotation en personnel et à l'évaluation du rendement de la fonction financière des directions générales, à l'établissement et à la surveillance des politiques et des normes d'administration financière et de manque du rendement; et à recueillir des renseignements financiers ainsi qu'à fournir des conseils financiers.

Domaines susceptibles d'amélioration

17.35 Notre but en examinant les dispositions hiérarchiques est d'évaluer la mesure dans laquelle elles constituent un fondement fiable pour assurer que la haute direction reçoive des conseils financiers complets. Toutefois, les nouvelles politiques portant sur les rôles du sous-ministre adjoint à l'Administration financière et des agents supérieurs des finances des directions générales ne sont pas en vigueur depuis assez longtemps pour permettre de déterminer comment elles seront interprétées et appliquées en pratique et si elles s'avéreront ou non efficaces.

17.36 Le sous-ministre adjoint à l'Administration a d'autres responsabilités importantes en plus d'être le fonctionnaire supérieur des finances du Ministère. Par exemple, il est chargé de ce qui suit:

-élaborer et mettre en oeuvre des programmes d'information publique, une des principales responsabilités opérationnelles au Ministère;

-approuver et mettre sur pied les structures hiérarchiques administratives des directions générales et diriger le recrutement et le perfectionnement du personnel supérieur professionnels, gestionnaires et membres du personnel de soutien dans les directives générales;

-établir la politique du Ministère dans les domaines des finances, du personnel, des langues officielles, des renseignements au public et des services administratifs; et

-gérer le programme d'administration, comportant plus de 500 personnes et $14 millions de dépenses par année dans sept directions y compris l'Administration du personnel, l'Administration financière et la Vérification interne.

Avec des préoccupations pressantes et la responsabilité directe d'un éventail très large de politiques administratives et de prestations de service; il se pourrait que le sous-ministre adjoint à l'Administration éprouve de la difficulté à fournir à la direction et d'une façon visible les conseils financiers objectifs et complets que l'on attend d'un fonctionnaire supérieur des finances.

17.37 Le sous-ministre adjoint à l'Administration présentement en fonction-compétent gestionnaire de programme et, agent de personnel et d'administration expérimenté -- devra s'appuyer sur une fonction financière et une fonction de vérification interne particulièrement fortes et fiables ayant des responsabilités considérables pour s'acquitter de son rôle de conseiller principal dans les domaines de la gestion des ressources. En vue de la réalisation de cet objectif, il y a toujours place pour des améliorations importantes au niveau de la précision, de la définition, du rendement et de l'acceptation du rôle de la fonction financière.

17.38 Il faudra un certain temps avant de savoir dans quelle mesure les nouvelles modalités administratives peuvent être efficaces. Toutefois, nous nous inquiétons du fait que le Ministère ne possède pas de fonctionnaire supérieur qui aurait pour rôle celui qui est prévu pour les contrôleurs ministériels au chapitre 8 et que viennent appuyer les déclarations du Président du Conseil du Trésor et les conclusions du Comité des comptes publics.

17.39 Précision et définition du rôle de la fonction financière. Les modalités organisationnelles, les descriptions de poste et les ébauches des politiques contiennent encore des ambiguïtés en ce qui concerne le rôle du sous-ministre adjoint à l'Administration et ceux de certains de ses principaux fonctionnaires. Ce qui nous inquiète c'est que certaines ambiguïtés mineures peuvent éventuellement révéler des faiblesses plus importantes en ce qui a trait à l'interprétation à donner au rôle de la fonction financière en général et au rôle du sous-ministre adjoint à l'Administration en particulier. Par exemple:

-la description de poste du sous-ministre adjoint à l'Administration indique que ce dernier a la responsabilité de l'implantation au Ministère des concepts et des systèmes d'étude et d'évaluation; cependant, on ne prévoit qu'un contrôle minimal de l'efficacité opérationnelle au titre des responsabilités confiées à la Direction de l'Administration financière et à la Direction de la Vérification interne; de plus, ces directions ne possèdent que très peu d'employés pouvant oeuvrer dans ce secteur. Nous comprenons que l'absence de dispositions en ce qui a trait à l'évaluation de l'efficacité des programmes est intentionnelle puisque rien n'a encore été décidé en ce qui a trait à la répartition des responsabilités à ce sujet;

-le sous-ministre adjoint à l'Administration devrait pouvoir, à notre avis, fournir au Ministère sans restriction des conseils d'ordre financier en ce qui concerne les grands programmes de subventions et de contributions. Toutefois, le champ de manoeuvre du directeur général de l'Administration financière est fort restreint si l'on considère les responsabilités qui lui sont confiées en ce qui a trait aux conseils qu'il peut fournir en matière de contrôle financier; d'autre part, les services de vérification interne ne sont jamais intervenus en ce domaine. Lorsqu'on a discuté de ce point avec le Ministère, on nous a répondu que les questions d'échéancier, de limites et de conditions de paiements relatives à ces programmes contrairement aux contrôles financiers relèvent des politiques traitant de la Santé et des services sociaux et ne font pas partie du

rôle de l'agent supérieur des finances;

-il ne semble pas en général, que l'on sache ou que l'on accepte, que les agents financiers soient tenus d'examiner les analyses et les explications que les chefs de direction générale produisent pour les objectifs de programme afin d'établir si ces objectifs sont suffisamment réalistes et explicites pour servir à la planification financière, à l'établissement des rapports financiers et à la mesure du rendement et de l'efficacité. Selon le Ministère, même si cette responsabilité n'est pas détaillée dans les énoncés de politique portant sur les rôles du directeur général de l'Administration financière ou du directeur de la Vérification interne et qu'elle n'a pas toujours été exercée pleinement dans le passé, elle n'en demeure pas moins partie intégrante de leurs responsabilités au chapitre de la mesure du rendement; et

-les directions générales ne possèdent pas de lignes directrices parmi les responsabilités des agents financiers qui leur indiqueraient quant elles doivent consulter le sous-ministre adjoint à l'Administration, notamment lorsque l'on s'aperçoit qu'il y a des questions litigieuses, telles des faiblesses de contrôle importantes ou des cas où des dépenses ont été engagées, ou sont sur le point d'être engagées, à des fins autres que celles qui avaient été prévues, sans autorisation appropriée, ou sans égard à l'économie et à l'efficience. Le Ministère croit que ce droit de demander ainsi conseil est contenu implicitement dans la description des liens devant exister entre l'agent financier et le directeur général de l'Administration financière, qu'il s'agit là pour les agents financiers d'une simple question de bons sens et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire d'énoncer des critères à ce sujet.

17.40 Le fonctionnaire supérieur à plein temps des finances -- le directeur général de l'Administration financière -- n'est pas membre du Comité exécutif et il se peut qu'il n'ait pas l'autorité ou le prestige en tant que membre égal du groupe exécutif lui permettant de procéder objectivement à l'étude et de passer des commentaires sur les coûts, les plans financiers et le rendement des sous-ministres adjoints et des fonctions administratives centrales. L'établissement et le maintien de l'imputabilité financière des gestionnaires au sein du Ministère peuvent donc exiger une surveillance plus active par le sous-ministre que si le fonctionnaire supérieur des finances à plein temps avait un rang hiérarchique égal a celui des chefs des directions générales et était membre du comité exécutif.

17.41 Le rôle de la fonction financière devrait être clarifié et la mise en oeuvre des politiques nouvellement établies étroitement surveillé pour assurer que:

-celles-ci soient convenablement interprétées et mises en pratique;

-le sous-ministre adjoint à l'Administration soit en mesure de s'acquitter efficacement des fonctions de l'agent supérieur des finances; et

-les responsabilités, les organisations et le personnel du directeur général de l'Administration financière et du directeur de la Vérification interne appuient pleinement les responsabilités du sous-ministre adjoint à l'Administration et lui permettent de fournir des conseils et objectifs complets sur la gestion des ressources du Ministère.

17.42 L'opportunité des dispositions hiérarchiques actuelles devrait être soumise à une étude complète après une période appropriée d'essai.

17.43 Rendement de la fonction financière. Les agents des finances consacrent la plus grande partie de leur temps et leur attention aux fonctions primaires suivantes:

-coordonner et administrer la préparation des prévisions de programme, du Budget des dépenses et des autres présentations budgétaires pour la haute direction et le Secrétariat du Conseil du Trésor;

-réunir et analyser les renseignements affectant la disponibilité des fonds et des années-homme au cours de l'année;

-s occuper des états financiers et des registres de comptabilité;

-participer à la dotation en personnel pour les postes de finances et de l'administration;

-répondre aux évaluations et aux recommandations précises de la Vérification interne, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du vérificateur général; et

-autoriser et traiter des transactions dans certains cas.

17.44 Pressés par les tâches quotidiennes, les agents des finances n'ont peut-être pas eu le temps, les effectifs ou le leadership pour entreprendre des améliorations majeures des systèmes et en conséquence n'ont pas établi les systèmes leur permettant de donner des conseils financiers complets aux gestionnaires de programmes et au sous-ministre. Le directeur général de l'Administration financière ainsi que d'autres membres du personnel de la fonction financière n'ont pas, par exemple:

-mis au point un programme destiné à établir et à maintenir une connaissance approfondie des besoins des systèmes, des problèmes et des plans des Directions générales dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers;

-donné des conseils sur les répercussions financières et administratives à long terme des programmes importants de subventions et de contributions tels les Allocations familiales, la Sécurité de la vieillesse, le Régime des pensions du Canada et le Régime d'assistance publique du Canada;

-rendu suffisamment visibles dans les rapports budgétaires et financiers, les coûts en argent et les autres coûts des politiques et du contenu des programmes afin de permettre la compréhension des tendances des coûts et des dépenses;

-aidé les gestionnaires à repérer leurs besoins de renseignements dans le domaine des finances et du rendement et à établir des systèmes et des rapports compatibles pour répondre à ces besoins ni participé activement à la surveillance des systèmes d'information sur le rendement qui sont en place;

-assuré qu'il y ait des contrôles financiers suffisants des systèmes informatiques;

-assuré que les politiques financières du Ministère soient aussi complètes que possible, soient parachevées convenablement au niveau des directions générales, des directions ou des régions et qu'elles soient comprises et mises en pratique;

-participé à certaines des grandes décisions de gestion ayant des répercussions financières, comme la décision d'intégrer l'administration des Allocations familiales et de la Sécurité de la vieillesse aux prestations du Régime de pensions du Canada; et

-surveiller les contrôles de l'identification et de la négociation quant aux différences et aux trop-payés en vertu des accords de partage de frais avec les provinces.

17.45 Le Ministère n'a pas encore terminé les mesures correctives suite aux recommandations de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. De nouvelles faiblesses sont constamment relevées par la Vérification interne et le Bureau de la vérification. En outre, tous les gestionnaires de programme ont reconnu le besoin d'améliorations majeures à leurs systèmes de gestion financière ou ont mis au point des plans en ce sens. Il se pourrait que la mise en oeuvre de ces plans exigent des effectifs supplémentaires ainsi que deux années ou plus à démarrer. Le directeur général de l'Administration financière surveille les mesures signalées en réponse à des recommandations précises mais n'a pas participé a fonds à l'examen des - besoins généraux, des plans et des priorités de la fonction financière des directions générales.

17.46 Les agents des finances, sous la direction du directeur général de l'Administration financière, devraient mettre au point une stratégie à long terme visant à:

-aider les gestionnaires à identifier leurs besoins de renseignements sur les finances et le rendement;

-établir des priorités et un programme d'ensemble pour l'amélioration des systèmes;

-assurer que les contrôles budgétaires et financiers soient en place;

-identifier les ressources en temps et en personnel ainsi que la formation nécessaire afin de mettre sur pied et faire fonctionner les systèmes; et

-s assurer en fin de compte que la fonction financière est en mesure de fournir à la direction une analyse et des conseils financiers complets.

Cette stratégie devrait être consignée, communiquée et étudiée en collaboration avec la direction du Ministère, la Vérification interne et tout organisme central qui peut être affecté par le programme, y compris les Services d'établissement des états financiers et le Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services. Elle devrait finalement être approuvée par le sous-ministre et soumise à un système de contrôle de projet et de rapports.

17.47 On devrait mettre au point un plan d'ensemble pour identifier les besoins, établir les priorités et faire des améliorations aux systèmes de gestion et de contrôle financiers et de mesures du rendement.

17.48 Acceptation du rôle de la fonction financière. Le facteur le plus important de l'acceptation d'un rôle de plus grande portée pour les agents des finances dans la gestion du Ministère seraient leur entregent et leur compétence professionnelle, la qualité de leur jugement et de leurs conseils et la mesure de l'appui reçu des gestionnaires de programme. Ceci est particulièrement important dans le contexte des programmes de subventions et de contributions où ils n'ont pas apporté une grande contribution par le passe.

17.49 Pour faciliter l'acceptation du rôle de la fonction financière, il devrait:

-être appuyé visiblement par le groupe exécutif;

-être consigné de façon plus claire et complète; et

-être communiqué à la gestion et aux autres groupes fonctionnels ainsi qu'à toutes les personnes ayant des responsabilités financières.

Le titre de conseiller financier de la direction générale est en voie d'être remplacé par celui de fonctionnaire supérieur des finances de la direction générale. Ce titre ainsi que ceux de sous-ministre adjoint à l'Administration et de directeur général de l'Administration financière ne traduisent peut-être pas encore efficacement les fonctions combinées de conseils, de services et de contrôles de ces postes.

17.50 Dans la mesure oU cela pourrait faciliter la compréhension et l'acception du rôle de la fonction financière à travers le Ministère, on devrait étudier la possibilité de réviser les titres des postes des fonctionnaires supérieurs des finances; nous suggérons les titres de contrôleur du Ministère et contrôleur de la direction.

Renseignements financiers pour le Parlement

But et portée de l'examen

17.51 Notre examen faisait partie d'une étude plus étendue signalée au chapitre 6 visant à étudier et à démontrer des méthodes différentes et meilleures de présenter des renseignements financiers au Parlement afin de contribuer aux études sur ce sujet faites par le Secrétariat du Conseil du Trésor et d'aider au Comité permanent des comptes publics. Nous avons examiné les renseignements préparés à l'appui des prévisions de programme, les divers rapports exiges par les lois administrées par le Ministère, d'autres publications choisies du Ministère décrivant le contenu des programmes ainsi que d'autres sources. Le résultat du projet a été un modèle de Budget des dépenses du Ministère pour l'exercice financier 1978-1979 illustrant un certain nombre d'améliorations possibles. Nous croyons que ces modèles pourraient être améliorés considérablement par de nouvelles études et une participation plus grande du Ministère.

Observations générales

17.52 Les renseignements qui donneraient une vue d'ensemble intégrée et utile des fins auxquelles les fonds sont appliqués, des tendances des dépenses par le passé et de celles qui sont prévues pour l'avenir ainsi que de la façon dont les programmes sont gérés et contrôlés sont difficilement retraçables à une source seule et sont en fait très difficiles à recueillir. La formule normalisée, à l'échelle du gouvernement, des Prévisions de programme et du Budget des dépenses tend à dominer tous les aspects des processus de renseignements financiers et de comptabilité et détermine les normes d'analyse et de participation par les agents des finances. Les pratiques employés actuellement tendent à mettre l'accent sur les articles de dépense plutôt que sur le contenu des programmes, sur les augmentations des dépenses plutôt que sur les dépenses continues ou les tendances des dépenses, sur les dépenses de fonctionnement plutôt que sur les subventions et les contributions et sur les années-hommes et les niveaux de financement plutôt que sur les coûts et le rendement.

17.53 Subventions et contributions. Les renseignements contenus au Budget des dépenses pour chacune des subventions et des contributions importantes se limitent d'ordinaire à une courte identification du programme où à la mention de la loi pertinente. Ces programmes ont des répercussions financières Importantes pour l'avenir et représentent la portion la plus tangible et la plus variable des dépenses du Ministère. Le Budget des dépenses sous sa forme actuelle ne communique pas au Parlement les grands éléments variables du coût du programme. Parmi ces variables, notons les divers facteurs d'indexation, les formules, les données de l'année de base, les accords de partage de frais avec les autres niveaux de gouvernement, les interprétations discrétionnaires quant à l'admissibilité et aux normes de service, les engagements à des niveaux minimums de financement ainsi que des ajustements retardés des sommes payables en vertu d'accords ou les confirmations de l'exactitude de ces sommes.

17.54 On pourrait améliorer de façon importante les renseignements contenus au Budget des dépenses quant aux grands programmes de subventions et de contributions en incluant:

-des descriptions du contenu du programme, de l'admissibilité aux prestations et des dispositions administratives;

-l'analyse des dépenses par bénéficiaires, par types de bénéficiaires ou par services;

-des présentations mieux intégrées de programmes complémentaires comme la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada;

-des données comparatives des coûts couvrant plusieurs années et donnant un effet complet et stable aux modifications de programme, aux coûts figurant dans les dépenses des autres ministères et aux coûts des ajustements de l'impôt sur le revenu pertinents avec les autres niveaux de gouvernement;

-des projections financières à long terme et l'analyse des tendances des dépenses tant historiques que prévues; et

-les postulats sous-jacents aux prévisions courantes et à long terme.

Nous avons présenté au Ministère des exemples de budgets contenant ces caractéristiques.

17.55 Fonctionnement. Les présentations actuelles des dépenses de fonctionnement en terme de programmes et d'activités au Budget des dépenses de ce Ministère renseignent sur les objectifs déclarés des programmes. Cependant, pour chaque programme, ou bien la présentation ne concorde pas avec la responsabilité de gestion et de contrôle des ressources au sein du programme ou bien elle est faite à un niveau trop élevé pour faciliter la compréhension et l'analyse des divers types d'opérations et de leurs coûts au sein du programme. Dans la plupart des cas, des organigrammes sont facilement disponibles au Ministère et, en-dessous ou à côté des structures d'activités qui sont définies, amélioreraient la présentation d'une façon importante.

Vérification interne

Données de base

17.56 En 1977-1978, le Ministère engageait des frais directs d'environ $500,000 pour une direction centralisée de la Vérification interne comportant un effectif de 22 professionnels ainsi que des dépenses de $200,000 pour des projets de vérification interne réalisés par le Bureau des services de vérification.

17.57 Le Ministère a également payé environ $1 million au Bureau des services de vérification pour la vérification des contributions faites en vertu d'accords à frais partagés avec les provinces et d'autres programmes de contributions. Ce travail ne fait aucunement partie de la fonction de vérification interne. C'est une partie intégrante de la responsabilité des gestionnaires de programme de

vérifier et de contrôler les contributions.

Portée de l'examen

17.58 Notre examen de la vérification interne du Ministère faisait partie de l'examen de la vérification interne à l'échelle du gouvernement, examen dont on fait rapport au chapitre 12. Il comprenait les procédés d'administration et de vérification de la Direction de la vérification interne, notamment les plans et le processus de planification, les méthodes et les programmes de vérification, les rapports de vérification de gestion et de vérification financière et un échantillon des documents de travail et de la correspondance. Nous n'avons pas vérifié le rôle des diverses fonctions de planification et d'évaluation de programme réalisées par d'autres personnes du Ministère.

Points forts

17.59 Mandat. Le mandat de la Direction de la vérification interne, publié en juin 1976 sous l'autorité du sous-ministre; prévoit une vaste étendue et une large mesure d'indépendance. Entre autres choses, la Direction doit donner à la haute direction une évaluation objective et indépendante:

a)du rendement, de l'économie et de l'efficacité des opérations;

b)du respect des politiques financières et administratives ainsi que du respect des précédés qui ont des exigences législatives, des politiques et des procédés du ministre et du sous-ministre et de celles des organismes extérieurs; et

c)de l'intégrité avec laquelle les fonds publics sont acquis et dépenses.

17.60 Liens hiérarchiques. Le sous-ministre, dont la Direction relève fonctionnellement mais non administrativement, a appuyé la vérification interne et cet appui est ressenti par les gestionnaires de programme et les agents financiers. Les plans de vérification sont étudiés avec le Comité exécutif du Ministère, tous les rapports de vérification sont envoyés directement au sous-ministre et au sous-ministre adjoint responsable. Ce dernier doit réagir à toute recommandation de la vérification interne en présentant un plan de mesures correctives dans les 60 jours et un rapport provisoire dans les six mois. Le Comité exécutif approuvait récemment des augmentations des années-hommes et du budget de la vérification interne à la suite d'une étude approfondie des besoins de la Direction.

17.61 Méthodologie. La Direction a mis au point un inventaire utile de procédés, de questionnaires, de programmes de vérification et de compétences nécessaires dans la préparation de rapports de gestion bien rédigés, précis et compréhensibles. Dix-neuf rapports complets de vérification de gestion ou de vérification financière ont été publiés au cours des 30 derniers mois.

17.62 Planification. Un modèle, préparé récemment pour l'élaboration d'un plan à long terme, améliore la définition et la planification des affectations de vérification et constitue une base permettant d'assurer que la vérification interne donne une valeur suffisante en contrepartie de l'argent dépensé. Le Ministère a été analysé d'après une grille d'unités vérifiables - 13 unités fonctionnelles, 88 unités hiérarchiques et sept ayant trait aux lois et aux prestations; on a établi des critères donnant une pondération et une priorité à ces unités aptes à être vérifiés; on a également mis au point un plan d'ensemble de six ans.

Secteurs susceptibles d'amélioration

17.63 Pour chacun des points relevés ci-dessus, on devrait encourager de nouvelles améliorations dans l'évaluation continuelle de la fonction. D'une importance plus immédiate est le besoin d'amélioration de la portée des activités de la vérification interne.

17.64 Dotation en personnel. L'Étude de la gestion et du contrôle financiers recommandait en 1976, à une époque où la Direction disposait de 14 années-hommes, que le personnel de la vérification interne "soit augmenté de façon à ce qu'il y ait des ressources suffisantes pour exécuter une vérification interne convenable." Depuis cette époque, l'effectif professionnel a doublé, neuf de ces années-hommes sont attribuables à la récente évaluation en profondeur du potentiel de la Direction. Au moment de notre vérification, six postes autorisés étaient vacants. Trouver et attirer un personnel bien qualifié a été difficile, particulièrement pour les postes qui ont trait à l'informatique, et la Direction ne dispose pas de personnel expérimenté pour la vérification informatique. Elle a également souffert d'un roulement élevé du personnel.

17.65 La Direction de la vérification interne devrait poursuivre ses efforts pour faire en sorte:

-que toutes les années-hommes autorisées soient utilisées; et

-qu'elle acquière le potentiel approprié pour la vérification informatique.

17.66 Vérification des prestations de sécurité du revenu. Par le passé, les vérifications des programmes importants de sécurité du revenu ont été rares en nombre et sans portée, elles ont mis l'accent sur le rendement opérationnel et se sont fiées au Bureau des services de vérification. Le plan de vérification à long terme prévoit trois vérifications par année. Les Programmes des Allocations familiales, de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti seront vérifiés en détail tous les deux ans alors que les versements du Régime de pensions du Canada seront vérifiés tous les trois ans. Le plan se contente d'établir qu'une vérification sera entreprise. Il ne reconnaît pas suffisamment la nature opérationnelle décentralisée des programmes, ni les plans de la direction en vue d'intégrer ces programmes, les contrôles informatiques et les techniques

informatiques de vérification, ni le besoin d'étudier les modifications aux systèmes pour assurer que ceux-ci demeurent vérifiables, ni le besoin d'une activité de vérification continue et annuelle des éléments de tous les programmes de cette importance.

17.67 La Direction devrait étudier de nouveau et modifier ses plans de vérification des systèmes de versement des prestations:

-pour faire en sorte qu'elle ait une compréhension générale des systèmes de versement avant que tout aspect du travail sur le terrain soit donné en sous-traitance au Bureau des services de vérification ou à d'autres;

-pour veiller à ce qu'elle participe de façon appropriée aux modifications des systèmes; et

-pour exposer en détail la nature et la portée de l'étendue du programme nécessaire pour assurer que les éléments clés de tous les systèmes soient vérifiés chaque année.

17.68 Vérification et contrôle des cotisations. Les vérifications sur place destinées à vérifier les cotisations payées aux provinces et à d'autres, habituellement effectuées avec l'aide du Bureau des services de vérification, ont une portée restreinte, ne sont pas basées sur une étude des contrôles internes et, du fait que ces vérifications sont organisées par les gestionnaires de programme, elles manquent d'indépendance et d'objectivité. La portée de la vérification interne ne comprend pas une analyse intégrée des politiques et des procédés de chaque direction générale où sont faites les vérifications ainsi qu'un examen des pratiques de vérification, des feuilles de travail et des rapports d'autres groupes de vérification.

17.69 La Direction de la vérification interne n'est pas en communication avec d'autres vérificateurs législatifs, quoique les ministères se fient au travail de ceux-ci pour qu'ils reçoivent tous les renseignements ministériels qui pourraient s'avérer pertinents à leurs vérifications et qu'ils soient conscients du fait qu'on se fie à leur travail.

17.70 La Direction devrait évaluer régulièrement toutes les activités de vérification relevant du contrôle direct des fonctionnaires de programme, y compris le travail de tous les groupes de vérification à contrat s'occupant de la vérification et du contrôle des contributions.

17.71 La Direction devrait communiquer avec les vérificateurs législatifs, les ministères se fiant sur leur travail.

17.72 Surveille du travail sur place. La Direction tente de maintenir de bonnes normes de travail sur place mais elle se fie beaucoup sur la compétence et l'initiative du personnel supérieur pour chaque tâche. Le manuel de vérification utilisé est incomplet et désuet et les procédés pour faire des vérifications, l'examen des

dossiers et la surveillance ne sont pas employés de manière suffisamment disciplinée pour fournir l'assurance que tous les secteurs d'opérations et de la gestion financière soient examinés, que toutes les faiblesses et tous les problèmes soient décelés, que l'importance des observations soit reconnue et que les observations importantes soient signalées.

17.73 La Direction de la vérification interne devrait mettre à jour son manuel et ses procédés en insistant sur le besoin de renforcer et de maintenir une preuve documentaire de la surveillance et de l'examen des dossiers et afin d'éliminer davantage les risques d'oublier des phases importantes de la vérification ou des remarques pertinentes.

Dispositions financières du Régime de pensions du Canada

Description générale

17.74 Lancé en 1965, le Régime de pensions du Canada est un système partiellement subventionné de revenus de retraite qui doit être financé exclusivement par les contributions des employés et des employeurs. Il couvre presque tous les membres de la main-d'oeuvre entre 18 et 70 ans et prévoit que tous contribuables qui y ont droit recevront une pension après la retraite ou des prestations en cas de perte de revenus dues à l'incapacité ou au décès. La contribution exigée est de 3.6% des "gains cotisables" et la pension de retraite qui commence à l'âge de 65 ans est une somme de base égale à 25% des gains mensuels moyens ajustés donnant droit à la pension. Les prestations versées en vertu du Régime sont financées à même les contributions courantes et l'excédent des recettes sur les déboursés est investi dans les valeurs provinciales et fédérales. Le Parlement doit avoir été saisi de tout projet de loi visant à modifier le niveau général des prestations ou les taux de contribution depuis au moins deux ans et un jour avant que celui-ci n'entre en vigueur; il faut également l'accord d'au moins les 213 des 10 provinces comprenant en tout au moins les 2/3 de la population du Canada. Les états financiers du Régime de pensions du Canada figurent au volume Il des Comptes publics.

17.75 Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social est chargé d'administrer le Régime de pensions du Canada, à l'exception de la partie 1 qui relève du ministre du Revenu national. La partie 1 traite de la protection des personnes et de la perception des contributions. En outre, l'actuaire en chef du département des Assurances est chargé de préparer les rapports sur l'état financier prévu du Régime et sur les effets de tout amendement proposé. En pratique, les responsabilités administratives impliquent également le ministère des Approvisionnements et Services, qui fournit les services de traitement électronique des données, et le ministère des Finances qui s'occupe des dispositions financières régissant le Compte du Régime de pensions du Canada et le Fonds d'investissement du Régime de pensions du Canada.

Portée de la vérification

17.76 Les activités de vérification sont conçues en vue d'appuyer le Rapport de vérification remis au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et portant sur les états financiers du Compte du Régime de pensions du Canada et du Fonds d'investissement du Régime de pensions du Canada.

Taux de contribution

17.77 Les notes jointes aux États financiers du Canada, les notes jointes aux états financiers du Compte de Régime de pensions du Canada et du fonds de placement du Régime de pensions du Canada, préparées par le Ministère, nos notes de vérification des années précédentes, les rapports actuariels présentés au Parlement par le Surintendant des assurances et le troisième rapport à la Chambre des communes du Comité permanent des Comptes publics contiennent des renseignements quant à la situation financière du Régime de pensions du Canada, y compris la mention du fait que les taux de contribution des employeurs et des employés devront être augmentés à l'avenir pour que le fonds soit en mesure de faire les paiements. Prévus et des autres coûts. Depuis que cette question a été étudiée pour la dernière fois par le Comité permanent des comptes publics:

-Le Ministère a ajouté à ses notes jointes aux états financiers afin de donner d'autres renseignements concernant la position financière du Régime.

-l'actuaire en chef du département des Assurances a préparé un rapport actuariel mis à jour, en conformité avec un cycle statutaire de cinq ans, et inclut dans ce rapport un calcul du passif non financé du Régime. Le rapport sera étudie par les représentants du Bureau de la vérification.

Contrôles des contributions et des prestations du Régime de pensions du Canada

Données de base

17.78 Le traitement des contributions et des prestations implique quatre ministères:

-Le ministère du Revenu national Impôt recueille les renseignements concernant les contributions des employés et les gains cotisables et les inscrit dans des fichiers mécanographiques qui sont à des périodes déterminés, transférés au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. On inscrit au crédit du Compte du Régime de pensions du Canada un tableau des contributions estimatives recueilli es quotidiennement que l'on ajuste par la suite en fonction du total des sommes réellement perçues par le ministère du Revenu national Impôt.

-Par l'entremise de son Administration centrale, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social prépare et vérifie les demandes de prestations pour le traitement informatique, produit les renseignements financiers et surveille l'état des registres principaux

et le détail des dossiers des contributions, des gains cotisables et des prestations. En outre, les bureaux locaux et des bureaux de district assurent les services au public.

-Le ministère des Approvisionnements et Services s'occupe de la mise à jour et de l'utilisation des systèmes informatiques et des fichiers mécanographiques.

-Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration fournit un index central des numéros d'assurance sociale; celui-ci est utilisé à des fins de référence dans tous les systèmes du Régime de pensions du Canada.

17.79 Les systèmes informatiques centralisés sont considérables et complexes. Par exemple, le traitement implique plus de 350 programmes informatiques et le fichier municipal des gains contenait 12.4 millions de dossiers d'une valeur cumulative a la fin de l'année de $5,700 millions en contributions des employés et de $502,000 millions en gains cotisables. On a versé environ $1,060 millions à 990,000 personnes en 1977-1978.

Portée de la vérification

17.80 La vérification comprenait un examen des contrôles de la mise à jour des systèmes, des programmes et des fichiers mécanographiques et mettait l'accent sur la documentation, l'évaluation et la vérification des contrôles financiers et comptables des principaux sous-systèmes, soit les gains (contributions) et les prestations. Les faiblesses du contrôle interne, identifiées au moyen de graphiques d'acheminement des systèmes et de questionnaires de contrôle interne ont été signalées en détail à la direction en même temps que nos recommandations visant des mesures correctives. On a utilisé un échantillonnage statistique, un logiciel de vérification informatique et des vérifications manuelles des documents de source pour vérifier si les comptes et les renseignements contenus dans les principaux fichiers maîtres étaient autorisés, complets et exacts.

17.81 Nous n'avons pas tenté de vérifier si les dossiers des numéros d'assurance sociale et des gains reçus d'autres ministères étaient complets et exacts. Certains sous-systèmes importants, comme celui qui confirme que les pensionnés ont toujours droit aux prestations, n'ont pas été examinés ou testés en détail.

Mise à jour des systèmes, des programmes et des fichiers mécanographiques

17.82 Les contrôles de la mise à jour des systèmes, des programmes et des fichiers mécanographiques ne sont pas mis en oeuvre de façon satisfaisante. Bien que les tests de vérification n'aient révélé aucune erreur majeure du traitement des contributions et des prestations, on a trouvé de nombreux problèmes de détails et un risque inutile d'erreurs et de problèmes techniques pourrait être évité. Les programmes qui ont été modifiés par le passé ne font pas présentement l'objet d'une documentation suffisante. Les politiques de contrôle des modifications ne sont pas respectées et sont incomplètes; en

conséquence, ces modifications sont préparées, mises à l'épreuve et présentées sans vérification officielle ni approbation par les fonctionnaires responsables des unités d'élaboration et d'utilisation. Les programmeurs ont accès à des dossiers, courants en font la mise à jour; ils pourraient peut être perdre des données ou les manipuler. On n'a pris aucune disposition appropriée quant au traitement d'urgence par ordinateur ou pour l'emmagasinage hors-site des dossiers de réserve. Traditionnellement, le contrôle de ces systèmes est une responsabilité opérationnelle à laquelle ne participent guère les agents financiers.

17.83 Les contrôles de mise en oeuvre et de ta mise à jour des systèmes et des fichiers mécanographiques devraient être améliorés et consignés pour que:

-les programmes informatiques existants soient convenablement consignés;

-toutes les modifications des systèmes et des programmes soient soumises à l'autorisation et au contrôle approprié par les utilisateurs responsables, les analystes des systèmes, la gestion du traitement des données et les agents des finances; et

-il existe des dispositions suffisantes pour le traitement d'urgence par ordinateur et pour l'emmagasinage hors-site des fichiers de réserve.

Contrôle des renseignements concernant les gains cotisables et les contributions

17.84 Les bandes magnétiques des gains cotisables des participants et des renseignements sur les contributions reçues du ministère du Revenu national Impôt sont traitées par ordinateur pour assurer: a) la validité des numéros d'assurance sociale; et b) vérifier si le nombre de dossiers et la somme totale des gains et des contributions sont conformes à la lettre d'accompagnement du ministère du Revenu national. Les contributions qui ne peuvent être appariées à un numéro d'assurance sociale valide sont transférées à des fichiers d'attente pour un suivi si c'est possible.

17.85 Le total des contrôles établis du compte des dossiers, des gains et des contributions figurant aux fichiers mécanographiques reçus du ministère du Revenu national ne sont pas conservés tout au long des divers stades du traitement. La conception originale des systèmes prévoyait des totaux de contrôle du compte des transactions. Cependant, ce procédé de contrôle à but limité n'est pas suivi depuis plusieurs années et n'est plus possible puisque les modifications au système n'ont pas ménagé de pistes appropriées pour la vérification. Les procédés d'amendement visant a corriger les transactions erronées et exceptionnelles repérées par les programmes informatiques n'assurent pas qu'on ne puisse introduire que des modifications convenablement autorisées. En conséquence, des erreurs ou des omissions dans l'inscription des contributions des participants pourraient passer inaperçues pendant un nombre d'années et pourraient

causer des inexactitudes dans l'établissement des prestations de retraite, inexactitudes qu'il serait difficile de déceler ou de corriger plus tard.

17.86 Les documents informatiques détaillés des contributions reçues ne sont pas conciliés avec les principaux dossiers comptables pour ces contributions et il n'est pas possible présentement de déterminer le montant de toute différence qui aurait pu s'accumuler. Les recettes des contributions sont inscrites quotidiennement aux principaux dossiers comptables sont ajustés en fonction des recettes réelles de l'année civile préalable d'après les rapports d'impôt sur le revenu des particuliers traités par le ministère du Revenu national Impôt. Le total des recette réelles n'est pas comparé, ni comparable, aux bandes magnétiques des gains et des contributions qui sert à la mise à jour des fichiers principaux des contributions, parce que ces bandes contiennent des renseignements qui chevauchent plusieurs années. Des différences entre les registres principaux et les fichiers mécanographiques peuvent être introduites et le seront sans doute, à la suite de faiblesses des procédés de maintien des systèmes, de mise à jour des fichiers principaux et d'amendements des renseignements aux fichiers. Il n'y a pas de pistes de vérification ni de totaux de contrôle pour assurer que tous les ajustements des fichiers mécanographiques se retrouvent dans les registres principaux. L'introduction des contrôles appropriés exige une opération majeure de conception des systèmes et de reprogrammation.

17.87 A mesure que le Régime vieillira, il deviendra de plus en plus difficile de déceler, de prouver et de corriger les erreurs qui pourraient se glisser dans les renseignements sur les gains cotisables. Il n'existe aucun procédé courant pour renseigner les participants de l'historique de leurs gains cotisables ou contributions qui figurent aux fichiers sur une base annuelle ou cyclique ou sur le début du versement des prestations et tous ces procédés présentent des problèmes administratifs majeurs. Comme mesure intérimaire, le Ministère entreprend un programme visant à informer les particuliers qu'ils peuvent obtenir des renseignements sur les dossiers de leurs gains cotisables en écrivant au Ministère.

17.88 Il n'a pas été possible au cours de nos sondages de quantifier l'importance des faiblesses de contrôle. Il est possible que les erreurs des documents mécanographiques détaillés soient importantes quant à la somme totale ou au nombre de participants affectés, mais, selon l'expérience acquise par le Ministère dans le versement des prestations et les réponses aux questions du public, ceci est peu probable.

17.89 Il faudrait entreprendre une étude afin d'examiner les avantages et les coûts des solutions de rechange pour l'amélioration des contrôles manuels et informatiques des dossiers des gains contributifs et pour identifier et corriger toute erreur qui pourrait se trouver dans les fichiers. On devrait introduire des contrôles manuels et informatiques afin que:

-toutes les corrections d'erreurs soient autorisées par des personnes

autres que celles qui soumettent les corrections et après que les contrôles de lots ou des contrôles comptables équivalents aient été établis;

-des procédés indépendants de vérification et de conciliation soient utilisés afin de confirmer l'exactitude du nombre et de la valeur en dollars des transactions reçues du ministère du Revenu national Impôt, après la dernière mise jour du fichier principal des gains et des contributions et que le détail des dossiers des contributions soit conforme l'argent reçu et aux registres principaux;

-les conciliations et les conditions de contrôle soient vérifiées par un personnel indépendant et revues et approuvées par les surveillants; et

-les politiques, les procédés et les contrôles fassent l'objet d'une documentation complète et soient communiqués au personnel intéressé et soient appliqués en pratique.

Contrôle des versements de prestations

17.90 Il y a des contrôles financiers et comptables adéquats du traitement des versements de prestations, à l'exception peut être de quelques faiblesses plutôt mineures des contrôles manuels des documents d'entrée et de la portée limitée de notre vérification de cette année. Des demandes de prestations et des ordres de modification improprement autorisés pourraient être introduits dans le système et des transactions autorisées pourraient être perdues parce que les contrôles comptables ne sont établis que par une unité de contrôle de lots après que les documents d'entrée ont passé par la vérification principale,: processus de contrôle et d'approbation et parce que les lot> traités sont retournés à la même unité avant d'être retournés au service d'où ils viennent. Des contrôles sont appliqués pour s'assurer que l'on tient compte de toutes les transactions de prestations jusqu'à la mise à jour finale des fichiers principaux de prestations et des registres principaux de comptabilité, mais ces contrôles importants ne sont pas soumis à une revue par les surveillants voulant qu'ils soient toujours appliqués et que toutes les exceptions aient été correctement traitées.

17.91 Des sondages détaillés n'ont révélé que quelques divergences mineures de peu d'importance. On a utilisé des programmes de vérification informatique pour vérifier l'exactitude des fichiers de prestations, recalculer les droits à la pension, comparer certains rapports clés sur l'admissibilité et le statut des pensionnés et pour choisir certains dossiers à comparer à la documentation de source.

17.92 On devrait établir des contrôles comptables ou des contrôles de lot des demandes de prestations et des ordres de changements avant l'autorisation de ces documents d'entrée; les importantes conciliations des totaux de contrôle d'entrée avec les fichiers principaux mis à jour et les registres principaux devraient être soumises à une vérification indépendante et à l'approbation des surveillants.

Contrôle des prestations d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse Description du programme

17.93 Les prestations et les droits en vertu de ce programme, soit au total environ$7,000 millions en 1977-1978, se résument comme suit:

-la Sécurité de la vieillesse est une pension mensuelle de base payable à l'âge de 65 ans aux personnes qui se conforment à certaines exigences de résidence. Le taux de base est ajusté pour ceux qui ne se conforment pas tout à fait aux exigences de résidence;

-le Supplément de revenu garanti peut s'ajouter à la prestation de base de la sécurité de la vieillesse lorsque le revenu de l'année précédente, calculé en conformité avec la Loi de l'impôt sur le revenu et combiné pour un couple marié, est inférieur à certains niveaux;

-l'Allocation au conjoint peut être payée au conjoint d'un bénéficiaire de la Secouerait de la vieillesse si le conjoint est âgé de 60 à 65 ans et si le revenu combiné est inférieur à certains niveaux; et

-des Allocations familiales sont versées à l'égard des enfants de moins de 18 ans qui résident au Canada et qui sont entretenus par des parents ou des situerait dont l'un doit également se conformer à des exigences de résidence et de citoyenneté.

17.94 Le programme est administré par un personnel de l'administration centrale de la région de la Capitale nationale et par des bureaux régionaux dans les centres provinciaux. Le ministère des Approvisionnements et Services a conçu et exploite les systèmes informatiques mais chaque région est responsable de l'administration du programme, de la réception, de la vérification et du contrôle des demandes et du versement des prestations.

Portée de la vérification

17.95 La vérification a porté sur l'évaluation générale des contrôles informatiques dans un bureau régional signalée par l'étude É.S.I.I. au paragraphe 6.18 du Rapport de 1977. La vérification est allée plus loin dans la documentation et les tests de contrôles manuels et informatiques et s'est occupée de l'échantillon de transactions dans les régions du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. On a utilisé à fond les graphiques d'acheminement des systèmes, les questionnaires d'évaluation des contrôles, les programmes informatiques de vérification et les échantillons à base statistique.

Points forts

17.96 L'étude E.S.I.I. a démontré qu'en général ces systèmes ont des contrôles financiers et comptables suffisants sous réserve du besoin de se fier à des données exactes et à jour préparées par des sources extérieures au Ministère et sous réserve de certains éléments

mineurs de contrôle financier qui n'ont pas été mis en oeuvre.

Secteurs susceptibles d'amélioration

17.97 Des vérifications plus poussées ont révélé d'autres faiblesses plutôt mineures des contrôles manuels des documents d'entrée, des contrôles de conciliations et des rapports concernant les anomalies ainsi que des renseignements conservés dans les dossiers informatiques. Des faiblesses et des recommandations détaillées, qui varient d'une région à l'autre, ont été discutées avec l'Administration centrale et avec chacun des gestionnaires régionaux. L'absence de ces contrôles peut être l'occasion d'erreur mais ne signifie pas nécessairement qu'il y ait eu erreur. Nos sondages n'ont révélé aucune erreur importante.

17.98 Contrôle des documents d'entrée. Dans le traitement des demandes de prestations et des autres documents d'entrée, les contrôles documentaires et comptables ne sont pas établis assez tôt dans le système pour assurer que des transactions improprement vérifiées et autorisées ne puissent être introduites dans le système ou pour assurer que toutes les transactions autorisées sont traitées sans retard, sans erreur, sans modification, sans omission et sans double emploi. On n'a pas introduit dans toutes les régions des contrôles compensatoires ou des procédés de détection d'erreur après la vérification pour déceler et surveiller l'importance des faiblesses.

17.99 On devrait établir des procédés de contrôle documentaire et comptable avant les étapes clés du processus de vérification et d'autorisation; lorsque ceci n'est pas économique ou n'est pas possible, on devrait améliorer les programmes de post-vérification pour surveiller l'importance des faiblesses.

17.100 Contrâles des conciliations et des rapports concernant les anomalies. A l'administration centrale et dans les régions, il y a beaucoup de conciliations et de routines informatiques qui sont conçues de façon à identifier les renseignements incorrects ou les erreurs. Ceci comprendrait les entrées incomplètes ou non valides décelées au cours du traitement de même que l'apparemment incorrect des fichiers avec ceux d'autres ministères, des registres provinciaux de natalité et de décès, les fichiers des années précédentes et les dossiers manuels. Certaines de ces routines, et les méthodes pour donner suite aux anomalies, pourraient être plus fiables s'il y avait une amélioration de la rédaction des procédés et de la formation ainsi que des contrôles convenablement documentés au niveau de la surveillance.

17.101 Les contrôles des conciliations et des procédés de suivi concernant les rapports d'exception devraient être rendus plus sûrs par l'amélioration de la rédaction des procédés, par la formation et par la revue au niveau de la surveillance.

17.102 Conservation des données aux fichiers. Les systèmes comportent des fichiers mécanographiques considérables qui sont

continuellement soumis à la modification et contiennent des données qui demeurent aux fichiers pendant de longues périodes. Comme nous l'avons remarqué ci-dessus, les rapports concernant les anomalies qui sont produits ne sont pas soumis à des contrôles suffisants au niveau de la surveillance pour que les mesures correctives appropriées sont prises dans chaque cas. Ces facteurs augmentent le risque que des données soient, accidentellement ou intentionnellement, perdues, manipulées ou retenues aux fichiers. Il n'existe aucun procédé particulier pour s'assurer que les données aux fichiers ont été correctement conservées.

17.103 On devrait mettre au point des procédés pour confirmer que le contrôle des données demeurant aux fichiers mécanographiques se fait correctement, notamment:

-des sondages systématiques de dossiers choisis de prestataires en comparaison des renseignements de source; et

-la revue périodique des fichiers principaux des prestations en vue de dépister les articles inusités.

Allocations familiales et Sécurité du revenu - mesure du rendement

Données de base

17.104 La Direction des programmes de sécurité du revenu administre les programmes de la sécurité de la vieillesse, du supplément du revenue garanti, des allocations au conjoint et des allocations familiales par l'entremise d'un réseau de 10 bureaux régionaux comprenant environ 2,000 employés. Il existe un système établi de mesure du rendement conçu de façon à surveiller la productivité relative entre les bureaux régionaux.

Portée de l'étude pilote

17.105 L'examen initial du système de mesure du rendement constituait un projet pilote exploratoire conçue dans le cadre du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité afin d'aider à mettre au point des procédés de vérification selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, applicables à d'autres ministères gouvernementaux où la mesure du rendement joue ou devrait jouer un rôle dans le contrôle du rendement. Nous n avons pas tenté d'examiner la façon dont les renseignements sur le rendement étaient utilisés pour contrôler ou améliorer le rendement, les autres aspects du rendement ou évaluer l'efficacité des programmes. Nous avons visité les bureaux régionaux de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de l'Atlantique ainsi que l'Administration centrale nationale. Cette étude a aidé à mettre au point un premier ensemble de directives et de critères de la mesure du rendement à l'intention du personnel enquêtant sur quelque 16 secteurs de programmes dans 12 autres ministères.

17.106 Nos critères avaient trait aux questions suivantes:

-la suffisance de la technologie des systèmes;

-la suffisance des normes ou des bases de comparaison;

-l'utilité des renseignements sur le rendement en tant que moyen de contrôle et d'amélioration du rendement; et

-la fiabilité des renseignements.

Évaluation générale

17.107 Notre examen du système de mesure de la productivité n'a révélé que des faiblesses mineures dans le contrôle. Nous avons constaté que l'administration soutenait le système et utilisait les données sur la productivité dans le contrôle du rendement des opérations. L'administration maintenait également activement la pertinence et la validité du système en tenant compte des changements dans la loi et les opérations. Au cours des 18 derniers mois, les administrateurs ont modifié le système pour encore améliorer la validité et la présentation des données dans les rapports.

Constatations de l'étude pilote

17.108 L'étude a trouvé des preuves abondantes de l'utilisation des renseignements sur le rendement pour a) l'affectation des ressources au sein de la Direction et b) la surveillance mensuelle de l'utilisation des ressources et du rendement en rapport avec les plans.

17.109 Cependant, l'étude a conclu que la mesure de la production dans les calculs du rendement pour les principaux secteurs de programme était simplifié à outrance et que cette simplification limitait l'utilité du système à surveiller les fluctuations à court terme du rendement. L'étude suggérait que la Direction étudie la possibilité d'employer des mesures de productivité plus étroitement reliées aux activités effectuées dans le cadre de l'administration du programme ainsi qu'aux transactions.

Améliorations subséquentes

17.110 Au cours de l'étude pilote, le coupe des services de gestion de la Direction a effectué une enquête sur le système de mesure du rendement à l'aide de questionnaires de gestion afin d'indiquer les besoins des utilisateurs, ce qui est une caractéristique clé de tout bon système.

17.111 Les améliorations introduites par le Ministère en 1977 afin de rendre les systèmes plus utiles aux gestionnaires opérationnels peuvent se résumer ainsi:

-élaboration d'une structure de fonctionnement commune aux dix régions;

-redéfinition de la production;

-redéfinition correspondante de l'affectation des entrées;

-introduction de nouveaux indicateurs d'efficacité;

-modifications aux indicateurs existants d'efficacité;

-améliorations aux formulaires de fonctionnement existants, aux rapports de gestion et aux manuels de procédés;

-refonte du rapport national de gestion; et

-introduction de rapports supplémentaires de gestion, comprenant un commentaire analytique mensuel à la gestion des opérations et une récapitulation trimestrielle à l'intention de la haute direction.

17.112 L'amélioration la plus importante du système a été la révision des unités mesurables de production. On a reconnu que les transactions constituent un meilleur indicateur de la charge de travail que les comptes en activité, mais qu'elles amènent des problèmes plus difficiles d'exactitude et de contrôle des données. La direction a étudié la possibilité d'utiliser les transactions mais a choisi les "types pondérés de comptes", solution de rechange pratique qui constitue une amélioration par rapport aux mesures précédentes.

Régime d'assistance publique du Canada

Description du programme

17.113 Le Régime d'assistance publique du Canada, qui est financièrement le plus important programme d'assistance sociale, assure aux provinces le financement fédéral de 50% du coût pour les provinces et les municipalités de "l'assistance" aux gens dans le besoin et des "services de bien-être" aux gens qui sont dans le besoin ou qui risquent de le devenir s'ils ne reçoivent pas cette aide. Le total des coûts en 1977-1978 s'élevait à environ millions. Ces programmes sont établis, administrés et contrôlés par les provinces; ils couvrent un large éventail de services d'assistance et de bien-être, de projets d'activité de travail et de coûts relatifs à l'administration de ces programmes.

17.114 Toutes les provinces participent en vertu des dispositions du Régime d'assistance publique du Canada. Les contributions aux provinces autres que le Québec sont payées au comptant et celles au Québec sont payées en points d'impôt avec un supplément au comptant en vertu de dispositions spéciales et de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, 1976-1977, c. 10.

17.115 L'assistance comprend des versements, aux taux déterminés par les provinces, aux personnes qui ont besoin des nécessités fondamentales comme la nourriture, le logement, le vêtement et le combustible, de besoins spéciaux comme des réparations essentielles aux immeubles et à celles qui ont besoin de soins dans les

institutions de bien-être comme les résidences pour les vieillards, les maisons de repos et les institutions qui s'occupent des enfants.

17.116 Les services de bien-être partage en vertu du Régime comprennent: les services de réadaptation, le travail de cas, les services de conseillers, les services d'évaluation et de consultation pour les individus et les familles ainsi que les services destinés à l'enfance y compris les services de protection, de garderie et d'adoption et les services préventifs pour les enfants a domicile.

17.117 Le Régime d'assistance publique du Canada est un des programmes les plus considérables du gouvernement et un de ceux qui se sont développés le plus rapidement. C'est un programme complexe et difficile à contrôler et à surveiller; le succès du programme de même que l'efficacité des contrôles financiers dépendent de la collaboration des gouvernements provinciaux et municipaux.

17.118 Un grand nombre des services de bien-être les plus complexes au point de vue administratif et certains des éléments d'assistance du Régime d'assistance publique du Canada ont été sortis du programme et remplacés par d'autres dispositions de finalement des programmes provinciaux ou sont en voie de l'être. A compter du 1 avril 1977, certains services de santé et d'assistance, représentant un total estimatif de $333 millions en coûts pour 1977-1978, ont été transférés du Régime au Programme des soins de santé. Depuis le 1 avril 1978, le reste des services de bien-être et une partie des services d'assistance, soit un total estimatif de $512 millions en coûts pour 1977-1978, pourraient être sortis du Régime et remplacés par de nouvelles dispositions de financement des services sociaux auxquelles les provinces ont donné leur accord en mars 1978 et qui sont inscrites au Projet de loi C-55 sur le financement des services sociaux, déposé à la Chambre des communes en mai 1978.

Portée de la vérification

17.119 La vérification comprenait l'examen et l'évaluation des contrôles financiers et administratifs des contributions aux provinces et aux territoires d'après des examens détaillés faits en Ontario et en Saskatchewan et certains sondages limités dans les autres provinces. Elle comprenait l'examen du contrôle exerce par les représentants du Ministère dans les capitales provinciales, les accords avec le Bureau des services de vérification, des communications entre le Ministère et les vérificateurs législatifs des provinces ainsi que des systèmes servant à réunir les données sur les coûts et les données connexes reçues des provinces. Nous avons également procédé à des sondages de l'autorisation et l'exactitude de certains versements choisis et nous avons analysé certains soldes en souffrance avec les provinces.

Points forts

17.120 Personnel expérimenté. L'admissibilité aux programmes et la possibilité de partage sont déterminées surtout par le personnel de l'Administration centrale, avec l'aide et les conseils des

représentants du Ministère dans les capitales provinciales. L'application courante de ces décisions, y compris l'admissibilité des clients, est déterminée et surveillée surtout par les représentants sur place avec l'aide et les conseils de l'Administration centrale. Les interprétations et les précédents pour l'établissement de l'admissibilité et de la possibilité de partage font l'objet d'une correspondance ad hoc considérable et de beaucoup de discussions entre les fonctionnaires provinciaux, les représentants sur place et l'Administration centrale parce que la portée, la nature et les éléments de coûts et des programmes d'assistance et de bien-être varient d'une province à l'autre.

17.121 Le travail des représentants sur place exige un bon jugement et une connaissance approfondie des programmes provinciaux et des interprétations antérieures dans le domaine de l'admissibilité, s'appuyant sur des listes, surveillées par l'Administration centrale des allocations et des services de bien-être approuvés pour chaque province, sur la liaison avec les fonctionnaires provinciaux, la liaison avec l'Administration centrale et l'inspection des installations. L'administration de ce programme exige et bénéficie de la continuité du personnel. Le directeur général du programme, le personnel supérieur de l'Administration centrale et les représentants sur place sont des agents de programme expérimentés, dont la plupart s'occupent d'administrer un aspect quelconque du programme au niveau fédéral ou provincial depuis de nombreuses années, sinon depuis le début.

17.122 Vérification des contribution. D'après la Loi et les politiques à l'échelle du gouvernement, les réclamations présentées par les provinces et les dossiers provinciaux présentés à l'appui de ces réclamations doivent être examinés et vérifiés au niveau fédéral de manière a satisfaire les fonctionnaires fédéraux. En pratique, les représentants du Ministère doivent personnellement, par leurs entrevues et leurs visites sur place, se convaincre de l'admissibilité des activités provinciales de bien-être, d'assistance et d'administration et en témoigner par leur signature. Le Bureau des services de vérification s'est engage a évaluer l'exactitude des renseignements sur les coûts après que chaque réclamation a été certifiée par le vérificateur législatif provincial. Le Bureau des services de vérification vérifie les réclamations en comparaison des registres provinciaux et dans certains cas procède à des sondages plus détaillés; il prépare des rapports considérables, repérant les questions douteuses ou les erreurs comptables pour les périodes à l'étude. Ces rapports sont présentés aux agents de programme pour que ceux-ci les règlent auprès des fonctionnaires provinciaux. Il s'agit normalement d'une opération de trois ans: une année pour la présentation des réclamations par les provinces, une année pour la vérification fédérale et une année pour atteindre un règlement définitif. Dans certains cas, le règlement ou le recouvrement des paiements en trop peut comporter de longues discussions et exige fréquemment cinq années ou plus.

Secteurs susceptibles d'amélioration

17.123 Répercussion des changements législatifs sur l'administration du programme. Le transfert de bon nombre des services de bien-être administrativement les plus complexes hors du Régime d'assistance publique du Canada devrait, à long terme, réduire considérablement les problèmes d'administration et de contrôle; cependant, à court terme, cela constitue un problème administratif important et qui occupe beaucoup de temps.

17.124 Les registres du Régime d'assistance publique du Canada ainsi que ceux de bon nombre des ministères et des organismes provinciaux qui présentent des réclamations en vertu du Régime d'assistance publique du Canada n'établissent pas une distinction précise des coûts entre les éléments des services de bien-être et d'assistance publique qui ont été transférés hors du Régime ou qui doivent l'être et ceux qui demeurent admissibles. Ceci exige une analyse rétroactive des coûts et de l'admissibilité aux programmes à tous les niveaux de participation. En vertu du nouveau projet de loi sur le financement des services sociaux, les dispositions de financement doivent se fonder sur les coûts de 1977-1978 d'après le Régime d'assistance publique du Canada; ceci constitue l'année de base, ajustée par des formules relatives à la population, à l'indexation et au nivellement, plus les fonds supplémentaires couvrant les nouveaux services. Il peut y avoir des difficultés importantes à établir les coûts de l'année de base 1977-1978 et à obtenir l'accord sur ceux-ci. Les fonctionnaires du programme s'attendent que le processus prenne plusieurs années.

17.125 Les fonctionnaires du programme ont un plan pour faire face à ce nouveau défi administratif prévu; ce plan prévoit une augmentation graduelle du personnel pour suppléer à l'effectif actuel d'environ 90 personnes s'occupant de l'administration du Régime. La complexité du programme, le besoin d'un personnel expérimenté et compétent et la dépendance sur les autres participants des niveaux provincial et municipal font qu'il est difficile d'introduire de nouveaux employés ou des plans plus complets pour réduire les problèmes administratifs prévus. Les additions importantes au personnel devront se faire par étapes et s'appuyer sur une formation au travail appropriée.

17.126 Les plans et le progrès des fonctionnaires du programme quant à l'application des changements législatifs devraient être examinés indépendamment et contrôlés périodiquement afin d'assurer que toutes les mesures pratiques ont été prises en vue d'accélérer l'établissement des renseignements nécessaires sur les coûts et d'en maintenir le contrôle.

17.127 Rédaction, publication et application des politiques, des responsabilités et des méthodes actuelles dans le domaine financier. Au sein du Régime d'assistance publique du Canada, les contrôles administratifs et financiers diffèrent selon la structure des services de bien-être et les programmes d'assistance publique au niveau provincial et selon le rôle des divers participants.

17.128 L'étendue des activités des représentants sur place n'est ni

planifiée ni approuvé par l'Administration centrale et n'a pas été soumise à l'examen de la vérification interne. On s'attend à ce qu'ils visitent l'Administration centrale et qu'ils présentent des recommandations sur l'admissibilité de nouvelles installations et des personnes qui s'y trouvent et à ce qu'ils étudient les registres provinciaux, mais ceci se fait sans programme de travail d'ensemble contenant les procédés recommandés, les programmes d'inspection ou les normes d'acceptabilité, de travail sur place ou de confirmations cycliques. Le Bureau des services de vérification est engagé pour évaluer l'exactitude des coûts, un an ou deux plus tard, dans les limites d'un mandat qui exclut explicitement l'étude de l'admissibilité et sans orientation ou surveillance appropriée par le Ministère. Le rôle et les liens des représentants sur place et du Bureau des services de vérification varient d'une région à l'autre. Ni l'un ni l'autre groupe n'a suffisamment étudié la possibilité d'une méthode de vérification systématique, le rôle potentiel des autres vérificateurs ni, sous réserve des communications et des discussions appropriées, le degré de confiance qui peut être accordé aux niveaux préalables de vérification. Lorsque la vérification relève des ajustements possibles, ceux-ci sont signalés à l'Administration centrale du programme et aux représentants sur place en vue de la négociation et du règlement. Il n'existe aucun processus autonome permettant de rendre visible et d'étudier l'efficacité de la gestion du programme à résoudre les sommes non réglées et à recouvrer les paiements en trop.

17.129 Le Ministère s'occupe des problèmes d'identification et de cueillette des renseignements sur les finances et le rendement en vue de la préparation des budgets, de la mise à jour des comptes et de la surveillance des coûts du contenu du programme et du rendement bien que, en règle générale, il se fie toujours sur les demandes ad hoc enseignements des représentants sur place aux divers ministères provinciaux. La forme, l'échéance et la précision des réponses varient et, dans de nombreux cas, celles-ci doivent être complétées par des données provenant des représentants sur place et du personnel de l'administration centrale. Les réclamations présentées par les provinces comprennent normalement le détail des coûts selon le type de service ou d'assistance, mais à cause du manque d'uniformité, ces renseignements détaillés ne figurent dans les registres principaux que sous sept grandes catégories de coûts. Par exemple, il est impossible d'indiquer la part fédérale du coût des services de garderie dans les comptes. Une abondance de renseignements de sortie est fournie au Ministère, mais ces renseignements sont reçus sous des formes différentes et avec des détails différents de chaque source; ils ne servent qu'indirectement à la préparation des budgets et à la surveillance des coûts. En conséquence, les projections financières présentées au Budget des dépenses manquent de certitude et de précision et les comptes ne constituent pas un fondement très pertinent pour la surveillance des coûts ou des modifications au contenu du programme.

17.130 Bon nombre des remarques et des inquiétudes que nous avons signalées à la direction à la suite de notre vérification avaient trait au fait qu'il serait souhaitable qu'il existe des systèmes plus

complets pour préciser, rédiger et communiquer les politiques, les responsabilités et les procédés en matière de finances à tous les participants au programme, aux niveaux fédéral et provincial. Il serait souhaitable d'avoir un système intégré pour communiquer les directives, les pratiques préférées et les interprétations, élaboré en conjonction avec les autres participants et traitant de sujets comme le rôle des participants, la vérification, l'admissibilité des programmes et des coûts, le besoin de renseignements financiers et statistiques pour la surveillance du programme, la préparation du budget, le traitement des réclamations et les procédés de règlement définitif.

17.131 Les fonctionnaires du programme reconnaissent qu'il est nécessaire de préciser, de mieux rédiger et de mieux communiquer les politiques, les responsabilités et les procédés en matières de finances tant au sein du Ministère qu'à l'intention des autres participants. Cependant, à l'heure actuelle, ils ne croient pas qu'il soit possible ou pratique de le faire, étant donné les répercussions des modifications législatives sur le programme. L'élément d'assistance publique qui demeure au Régime devrait se prêter à l'avenir à un système plus explicite de contrôle.

17.132 Bien qu'il soit difficile d'établir que les contrôles pour vérifier si l'établissement de l'admissibilité et la possibilité de partage des coûts réclamés par les provinces se font d'une façon uniforme et fiable, notre vérification n'a révélé aucune preuve qu'il se produisait des paiements en trop non décelés et importants.

17.133 Sous réserve du besoin d'obtenir et d'affecter des effectifs expérimentés, la direction devrait mettre sur pied un programme pour:

-élaborer une documentation complète des systèmes relativement au programme d'assistance publique qui continuera en vertu du Régime d'assistance publique du Canada;

-assurer une direction et une surveillance plus actives aux vérifications effectuées à contrat pour la direction du programme;

-assurer que le travail des représentants sur place et des vérificateurs à contrat est revu par la Direction de la vérification interne du Ministère; et

-assurer qu'il y ait un processus efficace et indépendant de surveillance pour confirmer que les administrations du programme continuent de prendre toutes les mesures efficaces possibles pour assurer l'admissibilité des programmes et des clients, résoudre les comptes en souffrance et recouvrer les paiements en trop.

Soins de santé

Description du programme

17.134 Les principales dépenses des soins de santé se font en vertu d'accorder avec les provinces qui ont subi une restructuration

fondamentale en vigueur le 1 avril 1977.

17.135 Jusqu'au 31 mars 1977, le Ministère remboursait aux provinces, en conformité avec une formule pondérée d'après la population et les coûts, environ 50% des coûts réels des services provinciaux admissibles en vertu de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques S.R., c. H-8 ainsi que de la Loi sur les soins médicaux S.R., c. M-8. Les réclamations provinciales des coûts, certifiés par les vérificateurs législatifs provinciaux, sont soumises à l'étude par le Ministère et, dans le cas de l'assurance-hospitalisation, à des vérifications sur place par le Bureau des services de vérification qui agit comme représentant du Ministère. Les questions qui se posent durant ces études quant à l'interprétation de l'admissibilité des coûts et des services doivent être négociées avec les provinces; en conséquence, le règlement définitif de bon nombre de réclamations peut prendre plusieurs années. Au 31 mars 1978, toutes les réclamations pour l'assurance-hospitalisation, jusqu'au 31 décembre 1974, et pour les soins médicaux, jusqu'au 31 mars 1977, ont subi les processus détaillés de vérification bien qu'il reste des articles de 1973 à 1977 qui attendent la négociation et le règlement définitifs.

17.136 A compter du 1er avril 1977, et pour un minimum de cinq ans, les contributions au titre des soins de santé et les versements à l'enseignement post-secondaire du Secrétariat d'État ont été désignés comme programmes établis en vertu de la partie VI de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

17.137 En vertu de la nouvelle Loi, les contributions fédérales aux provinces ne sont plus liées aux coûts provinciaux. Les transferts aux provinces sont un mélange de comptant et de réduction de l'impôt fédéral sur le revenu permettant aux provinces d'imposer leurs propres mesures d'impôt sans augmentation nette de l'imposition. Les contributions au comptant sont déterminées d'après la moyenne nationale des contributions par habitant en 1975-1976, la population de la province et des ajustements selon l'échelle mobile, du nivellement et de la transition. Les paiements sont conditionnels en ce que les régimes provinciaux doivent continuer à se conformer aux critères de programmes de la Loi sur l'assurance hospitalisation et les services diagnostiques ainsi que de la Loi sur les soins médicaux. La Loi vise également certains services de soins de santé qui n'étaient préalablement admissibles au financement fédéral que lorsqu'ils étaient fournis à des personnes dans le besoin selon la définition du Régime d'assistance publique du Canada et, à cet égard, les versements sont faits à la condition que l'on se conforme à certaines exigences au plan de l'information. Sous réserve des conditions du programme, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social verse des contributions aux provinces en conformité avec des barèmes reçus du ministère des Finances qui est chargé de calculer le montant des versements et qui conserve des documents mécanographiques à cette fin. Tous les paiements sont provisoires et soumis à des ajustements subséquents par suite de toute modification à la base de contribution de 1975-1976 provenant des négociations et des

règlements de réclamations en vertu des accords à frais partagés en vigueur au 31 mars 1977.

Portée de la vérification

17.138 Pour ce qui est des réclamations visant des frais partagés jusqu'au 31 mars 1977, notre vérification a eu lieu à l'administration centrale et dans les capitales des provinces et a compris l'examen des activités de vérification des fonctionnaires du Ministère et du Bureau des services de vérification, l'examen de réclamations provinciales choisies, de la correspondance à l'appui et des rapports de vérification, des discussions avec les fonctionnaires provinciaux dans certains cas ainsi que la surveillance des mesures prises ou en voie d'être prises pour ce qui est de la négociation et du règlement définitif des coûts incertains.

17.139 La vérification des contributions de 1977-1978 comprenait un examen et des sondages de l'application des formules de paiement prévues à la Loi ainsi que des dossiers des versements conservés par le ministère des Finances et par celui de la Santé nationale et du Bien-être social.

Règlement des frais partagés au 31 mars 1977

17.140 Les contributions pour les frais partagés payés aux provinces en vertu des accords jusqu'au 31 mars 1977 sont encore soumises à la vérification, à la négociation et aux ajustements définitifs là où l'admissibilité des coûts ou des services n'est pas certaine. Il se peut que d'autres contributions soient finalement nécessaires pour des réclamations provinciales qui n'ont pas encore été soumises ou traitées et pour des articles faisant l'objet de négociations. Normalement, la vérification par le Ministère et le Bureau des services de vérification et, dans certains cas, nos propres vérifications, conduisent à des ajustements relativement mineurs qui sont soumis à des règlements négociés avec les fonctionnaires provinciaux. Il pourrait résulter des ajustements plus considérables des discussions qui sont présentement en cours avec certaines provinces quant a l'admissibilité de certains services et à l'usage d'autres dossiers de population prévus à la Loi qui était alors en vigueur. Le résultat de ces discussions affectera la base de 1975-1976 pour la durée de cinq ans des accords financiers actuels.

17.141 Les contributions conditionnelles prévues à la Loi actuelle ne donneront pas lieu à l'avenir à des problèmes de ce type. Nous continuerons à surveiller la suffisance des contrôles relatifs aux frais partagés en vertu des accords jusqu'au 31 mars 1977 tant que toutes les réclamations n'auront pas été réglées.

Façon de rendre compte des versements depuis le 1er avril 1977

17.142 La méthode actuelle d'attribution des versements pour l'assurance hospitalisation et les soins médicaux au Budget des dépenses et aux Comptes publics ne donne aucun renseignement utile quant aux coûts. Il est probable qu'elle rende plus difficile pour

les utilisateurs de ces documents de comprendre et d'analyser les dispositions financières et administratives actuelles de même que les modifications importantes qui sont entrées en vigueur le 1er avril 1977. Les versements ne sont plus directement reliés aux coûts des programmes et des lois auxquels ils sont identifiés. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social effectue des versements d'après les données fournies par le ministère des Finances. Le total des contributions au comptant faites aux provinces en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis est attribué aux programmes d'assurance-hospitalisation, de soins médicaux et d'enseignement post-secondaire d'après les coûts relatifs de ces programmes pour l'année 1975-1976. La formule d'après laquelle ces contributions au comptant sont établies a été mise au point dans le cadre d'un accord fiscal complexe impliquant un transfert considérable de points d'impôt sur le revenu aux provinces.

17.143 Les paiements faits en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et imputés aux programmes de soins de santé et d'enseignement post-secondaire devaient s'appuyer au Budget des dépenses et aux Comptes publics sur un tableau complet donnant les coûts au comptant et les autres coûts ainsi que des renseignements comparatifs quant aux paiements en vertu des accords fiscaux antérieurs pour l'assurance-hospitalisation, les soins médicaux, les services sanitaires complémentaires et l'enseignement post-secondaire.

Services médicaux

Description du programme

17.144 L'élément le plus important de ce programme est du procurer aux indiens admissibles et à tous les résidents des Territoires un niveau de soins de santé comparable à celui des autres canadiens. Ceci comprend l'administration directe de 14 hôpitaux et d'environ 430 centres de traitement éloignés par l'entremise de 9 bureaux régionaux situés dans des grandes villes à travers le Canada et de 31 zones. Le programme comprend également le financement des primes provinciales d'assurance-santé pour les indiens indigents, les programmes d'hygiène préventive, le déplacement des malades, les traitements dentaires, les médicaments d'ordonnance, les lunettes et les services offerts par les praticiens privés. En 1977-1978, ces activités représentaient environ $117 millions de dépenses sur un total de $140 millions ainsi que de 3,080 des 3,966 années-hommes disponibles. Les autres éléments du programme comprennent la médecine de l'aviation civile, les services de santé des fonctionnaires fédéraux, les services médicaux de l'immigration, les services de quarantaine et de réglementation, les services de prothèses et les services de santé d'urgence.

17.145 Les objectifs et la nature des activités des Services de santé des Indiens et du Nord mettent en valeur le besoin de renseignements complets sur les finances et le rendement afin d'aider à l'attribution et à la gestion des ressources. Il n'existe aucune

législation permettant d'établir précisément les moyens d'assurer les services, la nature des services ou les critères d'admissibilité des patients; des politiques à l'échelle du programme, à cet effet, n'ont été établies qu'au mois d'août 1978. Il n'est pas facile d'identifier ou de mesurer "un niveau de soins de santé comparable à celui dont jouissent les autres canadiens" et les besoins du services sont illimités. Les variables importantes comprennent le niveau et l'ampleur des services de traitement, la détermination de l'indigence et du statut d'Indien, l'accent à donner aux programmes de prévention, le transport des malades et du personnel médical opposé à la construction d'installations éloignées et le traitement direct opposé à la subvention des services locaux ou l'utilisation des installations provinciales. Les bureaux régionaux jouissent d'une autonomie considérable, d'une autorité déléguée de dépenses et de paiements et peuvent redistribuer les ressources au sein de la région. En outre, les activités du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont des répercussions considérables sur les objectifs du programme des services médicaux.

Portée de la vérification

17.146 Notre vérification de 1976-1977 comprenait l'examen des contrôles financiers dans les bureaux régionaux de l'Alberta, des Territoires du Nord-Ouest, de la Saskatchewan et du Manitoba, l'examen des hôpitaux Charles Camsell et Norway House ainsi que les activités des Services de prothèses et des Services de santé d'urgence. Plus d'une centaine d'observations et de recommandations ont été présentées aux bureaux régionaux et à l'Administration centrale de la direction, portant sur tout un éventail des questions de détail traitant de la suffisance des freins et contrepoids pour des articles comme les listes de paie, la délégation des pouvoirs, la détermination de l'indigence et de l'admissibilité des patients, le déplacement des patients, les stocks et les immobilisations, les médicaments d'ordonnance, les registres des revenus et des comptes à recevoir, le besoin d'un guide financier et la dotation de la fonction financière. La Direction présentait des plans d'actions dans les prochains 90 jours en réponse à ces remarques.

17.147 Notre vérification de 1977-1978 mettait l'accent sur la disponibilité et l'utilisation des renseignements dans le domaine des finances et du rendement, sur les processus de préparation du budget et de comptabilité et sur le rôle de la fonction financière dans les Services de santé des Indiens et du Nord. Il y a eu des vérifications sur place dans les régions de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario ainsi qu'aux hôpitaux Charles Camsell et Moose Factory.

Points forts

17.148 Les fonctionnaires Supérieurs de l'Administration centrale et des régions sont en général des agents médicaux compétents qui connaissent bien les opérations locales et qui y participent activement. La comptabilité et l'élaboration des états financiers se font au moyen des services centraux d'établissement des états financiers du ministère des Approvisionnements et Services d'après les

entrées concernant les versements, les engagements et les transactions courues aux bureaux des services régionaux de ce Ministère. A partir des rapports informatiques, les gestionnaires régionaux fournissent à l'Administration centrale des explications quant aux articles de dépense, des différences entre les résultats prévus et réels.

17.149 A compter du 1er avril 1978, et à la suite de notre travail détaillé de vérification sur place, on a lancé un système complet de mesure du rendement à l'aide des installations informatiques du Ministère. Le système est conçu de façon à réunir les statistiques de rendement portant sur les patients traités et sur les genres de traitement pour chaque centre de traitement.

Secteurs susceptibles d'amélioration

17.150 Disponibilité et utilisation des renseignements sur les finances et le rendement. Au moment de notre vérification, la direction des régions et de l'Administration centrale n'a pas reçu les renseignements d'ensemble nécessaires portant sur les finances et le rendement, appuyés par une analyse utile, pour faciliter l'affectation efficace des ressources ainsi que la surveillance des coûts et du rendement. Les renseignements sur les coûts sont en voie de préparation pour les centres de responsabilité en fonction des articles de dépense, mais non en termes d'un profil des patients traités et du genre de traitement ou de services donnés. Les renseignements sur le rendement quant aux services fournis ne sont pas coordonnés aux renseignements sur les coûts afin de faciliter la comparaison des coûts, l'analyse et la revue des activités. Les besoins dans le domaine de l'élaboration des états financiers n'ont pas été repérés et élaborés en conjonction avec l'élaboration du système de mesure du rendement.

17.151 On prévoit modifier la structure d'activités pour l'année 1980-1981 afin de tenir compte du nouveau système de mesure du rendement et d'étudier d'autres systèmes du rapports financiers pour répondre mieux aux besoins d'information des gestionnaires. Pour faciliter la surveillance des coûts et du rendement, les gestionnaires des centres de responsabilité devraient recevoir une analyse intégrée des renseignements sur les finances et la mesure du rendement.

17.152 La préparation du budget. La préparation des prévisions de programme à l'Administration centrale est conciliée avec les prévisions financières générales effectuées au niveau de la zone et de la région afin d'aider à attribuer les ressources au sein du programme. Les additions au programme sont justifiées par exception sans une analyse détaillée des coûts permanents. L'Administration centrale et le Secrétariat du Conseil du Trésor examinent les Prévisions de programme, établissent un plafond de dépenses et le communiquent aux gestionnaires régionaux. Les régions doivent préparer des budgets de fonctionnement détaillés qui demeurent dans les limites des plafonds imposes.

17.153 Certaines régions, certains hôpitaux et certaines zones disposent de systèmes sur mesure pour la préparation des budgets de

fonctionnement, mais l'Administration centrale n'a pas donné de direction coordonnée pour ces systèmes, n'a pas établi de directives sur les priorités des coûts et des services et n'a pas eu le temps de revoir ou de contester les budgets régionaux de fonctionnement. Parmi les remarques faites à la suite de la vérification, on note l'affectation d'une diminution générale des Prévisions de programme aux catégories de services subventionnes qui sont considérées échapper au contrôle de la direction, le fait qu'on n'a pas analysé les répercussions financières de plusieurs secteurs reconnus comme présentant des problèmes, comme le besoin de définir l'admissibilité au traitement et le service subventionné, le fait qu'on n'a pas attiré l'attention sur ces répercussions financières ainsi que l'élaboration d'un budget de capital qui ne comporte pas de provisions correspondantes pour les coûts de la dotation en personnel et de l'exploitation de l'installation proposée.

17.154 A la suite de notre vérification, des directives quant à l'admissibilité des patients aux subventions et aux services ont été préparées et distribuées à toutes les régions.

17.155 On devrait renforcer le processus de préparation du budget:

-en améliorant les directives centrales à suivre dans la préparation des budgets de fonctionnement, les normes de l'analyse financière et des renseignements accompagnant les présentations budgétaires ainsi que les politiques et les directives portant sur les questions de programme, par exemple en indiquant la nature et le niveau du services à fournir; et

-en veillant à ce que le conseiller financier de la Direction soit chargé d'effectuer une revue détaillée et de contester la documentation budgétaire afin d'établir que les renseignements reflètent de façon fiable les plans d'opération et constituent une base fiable pour établir l'imputabilité et surveiller le rendement.

Revenus pour les soins hospitaliers

17.156 Les revenus des hôpitaux pour les patients traités sont inférieurs aux coûts de ces services. En 1977-1978, les hôpitaux avaient des dépenses de $29 millions et des revenus de $20 millions, selon le volume Il des Comptes publics du Canada. Les revenus se fondent sur des barèmes de taux par jour et par traitement, déterminés par les gestionnaires régionaux et les fonctionnaires provinciaux; ils varient selon les hôpitaux et les services. Les inégalités des tarifs ont été l'objet d'inquiétudes et de discussions. Dans certains cas, les fonctionnaires provinciaux considèrent que les coûts par jour sont excessifs ou que les registres à l'appui de ces coûts sont insuffisants. Les coûts excessifs sont en général attribuables aux coûts de fonctionnement dans des endroits éloignés, à la sous-utilisation des installations et au besoin de longues périodes de convalescence pour de nombreux patients. Les discussions sont également influencées par les propositions visant à transférer certaines installations aux gouvernements provinciaux ou municipaux et par la reconnaissance du fait que, avant le 31 mars 1977, le programme

des soins de santé du Ministère finançait 50% des régimes hospitaliers provinciaux.

17.157 Les revenus pour les soins hospitaliers recouvrés des régimes provinciaux d'assurance-hospitalisation devraient faire l'objet d'une revue et d'une analyse permanentes par l'agent des finances de la Direction afin:

-que les gestionnaires régionaux qui s'occupent de la négociation des taux par jour et des taux de service reçoivent des renseignements complets et précis sur les coûts; et

-que les inégalités ou les anomalies possibles des taux par jour et des taux de service soient portées à l'attention des fonctionnaires appropriés de la Direction ou du Ministère et que ceux-ci soient autorisés à entreprendre de mesures correctives.

Santé et Sport amateur

Description du programmes

17.158 Les activités pour la promotion et l'amélioration de la santé, de la récréation physique et du sport amateur comprenaient des contributions à plus de 1,800 projets émanant d'environ 400 groupes, associations et particuliers. En 1977-1978, des contributions de $21 millions ont été financées par la Santé et le Sport amateur et des contributions de $4 millions ont été financées par le Conseil du Trésor au moyen des revenus de Loto-Canada.

17.159 Le Ministère a éprouvé de la difficulté à préciser le rôle du programme par suite du déplacement de l'accent dans les politiques nationales et de l'expansion rapide de la portée, du niveau de services et de l'appui financier accordés au cours des dernières années aux activités de santé et de sport amateur.

Ces difficultés ont contribué à des faiblesses reconnues des systèmes de gestion et de contrôle financiers relevés par les vérifications internes, par notre Bureau et par la direction du Ministère. Le désir très réel de la gestion de la Direction d'améliorer son programme et sa gestion financière se traduit par diverses études et diverses propositions comme le Livre vert sur une politique nationale pour le sport amateur, une étude en profondeur du système de contributions par le Bureau des conseillers en gestion ainsi que des propositions visant à améliorer la structure du budget et les systèmes d'information de la Direction.

Portée de la vérification

17.160 La vérification comprenait une évaluation des systèmes de gestion et de contrôle financiers où l'on insistait surtout sur la préparation des budgets, l'approbation et le contrôle des contributions, l'examen détaillé de certains dossiers de contributions et l'étude restreinte des coûts d'administration.

Leadership et dotation en personnel de la fonction financière

17.161 La Direction a sous-estimé ses besoins pour ce qui est du leadership, de la direction et des effectifs de la fonction financière. L'agent supérieur des finances à temps plein n'est pas membre du comité de gestion et relève d'un Directeur de l'Administration et des Services de programmes qui a d'autres responsabilités importantes et concurrentielles au niveau de l'administration et des programmes. Les nouveaux titulaires de postes supérieurs ont au cours de la dernière année fait de grands efforts pour améliorer les normes de la gestion et du contrôle financiers, mais il reste beaucoup à faire pour que les améliorations prévues des systèmes amènent l'efficacité de la direction, des conseils et du contrôle financiers au sein de la Direction et assurent une direction et une orientation là où elles sont nécessaires dans certaines des associations de sport et de loisirs et dans les corporations quasi indépendantes.

17.162 Le rôle de la fonction financière de la Direction devrait être surveillé étroitement pour que les améliorations prévues au système soient réellement mises en vigueur et que la fonction reçoive à l'avenir le leadership et le personnel nécessaires.

Vérification des contributions

17.163 Au cours de l'année dernière, la direction a terminé une analyse complète de ces comptes avec les bénéficiaires de contributions afin d'indiquer les cas où les bénéficiaires ne se sont pas conformés aux conditions des contributions, de revoir ces cas et de prendre des décisions. La Direction avait hésité à insister sur des reconnaissances écrites des modalités et des conditions publiées des contributions; en mars 1977 elle était très en retard dans ses vérifications des contributions au bureau et sur place. L'examen exigeait une participation considérable de la direction supérieure et des agents des finances, en plus d'un personnel engagé à contrat, pendant une période de plusieurs mois. De nombreux bénéficiaires ne s'étaient pas conformés aux conditions exigeant qu'ils conservent des comptes et des dossiers appropriés, qu'ils présentent une comptabilité de la contribution dans les 90 jours, qu'ils remboursent les fonds non dépensés et qu'ils fournissent des rapports intérimaires des projets. On a dû négocier des tableaux de remboursement avec plus d'une centaine d'organismes et, dans certains cas, les demandes ultérieures de financement ont été refusées parce qu'on ne s'était pas conformé par le passé aux modalités et aux conditions des contributions.

17.164 La vérification des contributions a fait des progrès substantiels au cours de l'année dernière. L'arriéré de plus de 1,400 vérifications au bureau a été virtuellement éliminé et un rapport hebdomadaire des rapports comptables en souffrance et des procédés de suivi par les agents du programme a réduit le nombre de comptes en souffrance.

17.165 La Direction n'a pas encore adopté une politique d'exiger un accusé de réception écrit, de la part des bénéficiaires, des modalités

et des conditions et ne dispose pas de plans, de programmes de travail et de procédés d'établissement des rapports pour la vérification afin de sorte que les vérifications soient exécutées en conformité avec les normes et les échéances prescrites.

17.166 Les procédés pour l'exécution et la surveillance de la vérification des contributions devraient se fonder sur:

-des accords officiels avec les bénéficiaires précisant les modalités et les conditions des contributions;

-des plans officiels et des programmes de vérification visant à assurer des normes uniformes et objectives de vérification; et

-des procédés officiels de rapport et des contrâles de surveillance pour que les activités de vérification se fassent à temps, que toutes les mesures correctives nécessaires soient entreprises et que les résultats de l'activité de vérification soient communiqués aux fonctionnaires de la Direction.

Consignation des politiques, des responsabilités et des méthodes financières

17.167 Les politiques, les responsabilités et les méthodes financières existantes, pour l'usage interne de la Direction pour les communications avec les bénéficiaires des contributions, n'ont pas été mises par écrit et distribuées d'une façon complète.

17.168 Les politiques, les responsabilités et les méthodes financières devraient être mises entièrement par écrit et être communiquées dans des manuels pour usage au sein de la Direction et par les bénéficiaires des contributions.

Préparation des budgets, approbation des projets et renseignements de gestion

17.169 La réalisation des améliorations souhaitables aux systèmes de préparation des budgets, d'approbation des projets et de renseignements de gestion exigera une planification d'ensemble et une direction centrale forte. Les systèmes existants, qui ont été mis au point dans le cadre des systèmes normalisés à l'échelle du gouvernement pour réunir les renseignements financiers, ne facilitent guère la répartition efficace des ressources et la planification financière, soit par la Direction soit par les bénéficiaires des contributions. Ils ne prévoient pas une responsabilité budgétaire nette pour les gestionnaires de programme et les fonctionnaires qui traitent avec les bénéficiaires. La classification actuelle en programmes et en activités n'est pas jugée compatible avec les objectifs courants; des propositions visant à mettre à jour la structure des activités n'ont pas été approuvées par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Les objectifs énoncés au Budget des dépenses ne s'appuient pas sur des objectifs et des buts opérationnels plus explicites qui puissent servir de guide pour l'affectation des ressources et la surveillance du rendement. Les principaux éléments

de la hiérarchie, y compris Santé et Loisirs Canada et Sport Canada, partagent les mêmes objectifs; les classifications des activités, tant celles qui existent présentement que celles qui sont proposées, ne sont pas compatibles avec la responsabilité hiérarchique. Certains des organismes qui reçoivent des contributions peuvent également avoir des objectifs qui recoupent l'organisation hiérarchique de la Direction. Bien que toutes les contributions soient accordées pour des projets précis approuvés par le Ministre, ces projets ne sont pas toujours indiqués ou réparables au moment de la préparation du budget, les registres principaux ne sont pas tenus par projets et le financement total comparatif d'année en année pour chaque sport ou chaque association demeure un facteur important du processus d'approbation. En outre, les fonds disponibles provenant des revenus de Loto Canada ne peuvent se déterminer qu'à la fin de l'année financière. Tous ces facteurs compliquent les procédés de préparation, d'approbation et de surveillance du budget; il s'ensuit une somme considérable d'incertitude et de concurrence interne pour l'approbation des projets durant l'année.

17.170 La Direction a mis sur pied un système informatique distinct .Pour surveiller l'état des projets et les besoins au comptant et en est aux premières étapes de la mise en oeuvre des recommandations du Bureau des conseillers en gestion visant à améliorer le contrôle des transactions et des approbations de projet. Ces améliorations renforceront les contrôles et amélioreront les renseignements financiers disponibles à la direction pour les projets approuvés. Il faudrait d'autres améliorations pour réduire les incertitudes inhérentes aux procédés de préparation des budgets et d'approbation et pour assurer un système intégré permettant de surveiller le rendement.

17.171 Les systèmes actuels et les propositions visent à contrôler les contributions projet par projet. On n'a pas étudié en profondeur les autres façons, qui pourraient être plus maniables, d'assurer un appui financier aux organismes qui pourraient faire la preuve que leurs systèmes de planification, de gestion financière, de comptabilité et de vérification sont fiables.

17.172 De nouvelles améliorations aux systèmes de préparation des budgets, d'approbation des projets et de renseignements de gestion devraient faire en sorte:

-que les classifications des activités, la comptabilité des projets et les structures hiérarchiques soient intégrées de façon efficace pour qu'il soit possible d'établir et de surveiller la responsabilité financière et l'autorité des agents de programme;

-que les budgets soient complets et représentent clairement les objectifs, les plans de fonctionnement, les décisions d'affectation des ressources et les critères de mesure du rendement dans la mesure oU la chose est possible au moment de leur préparation;

-que le fonctionnaire supérieur des finances soit en mesure de donner au sous-ministre adjoint des conseils et des renseignements plus complets et plus surs à propos de toutes les questions financières; et

-que l'on étudie convenablement la possibilité d'accorder l'aide financière selon des méthodes potentiellement plus efficaces que les contributions actuelles selon les projets, aux bénéficiaires dont les systèmes de planification et de gestion financière sont bons.

Paye

Données de base

17.173 Le Ministère emploie environ 10,500 employés permanents et temporaires; les coûts de la paye pour 1977-1978 s'élevaient à environ $161 millions. L'administration de la paye est décentralisée: il y a quatre bureaux de la paye dans la région de la Capitale nationale, un bureau régional de l'Atlantique et, dans le cas des employés temporaires, les autres bureaux régionaux des grands programmes. Le directeur général de l'Administration du personnel et la direction de l'Administration du personnel assurent une orientation centrale. Le ministère des Approvisionnements et Services traite la paye et remet les chèques aux agents des finances du Ministère aux fins de distribution.

17.174 En conformité avec la circulaire 1977-37 du Conseil du Trésor, le Ministère a écrit un nouveau manuel de la paye et des avantages et a organisé des séminaires d'introduction en préparation d'un nouveau concept d'administration de la paye qui insiste sur les responsabilités du Ministère plutôt que du ministère des Approvisionnements et Services pour ce qui est du contrôle des documents de source, du traitement de la paye et de la distribution de la paye. Certains de ces concepts sont mis en vigueur progressivement en attendant l'approbation et l'introduction officielle des changements des systèmes centraux du ministère des Approvisionnements et Services.

Portée de la vérification

17.175 La vérification comprenait une évaluation du contrôle du traitement des documents de source qui servent à la paye et aux ajustements de paye pour les employés salariés et occasionnels dont s'occupent les quatre bureaux de la paye de l'Administration centrale ainsi que les bureaux régionaux de l'Ontario pour les programmes de sécurité du revenu, du Régime de pensions du Canada, des services médicaux et de la protection de la santé. Un échantillon de plus de 400 opérations de paye a été choisi parmi ces bureaux et vérifié en fonction des autorisations, des dossiers manuels et des documents de source. La vérification comprenait l'étude des contrôles de la comptabilité des coûts de paye au sein du Ministère mais n'a pas expressément étudié les contrôles du traitement de la paye du ministère des Approvisionnements et Services.

Responsabilités de l'administration de la paye

17.176 Les responsabilités du contrôle financier de l'administration de la paye n'ont pas été convenablement et clairement

définies, diffusées et acceptées; il y a eu un manque de direction fonctionnelle. La responsabilité et l'autorité de la Direction de l'administration du personnel sur les bureaux de paye décentralisés n'est pas définie et la Direction ne dispose ni des effectifs ni des systèmes pour assurer une direction centrale forte, la formation ou la surveillance pour concevoir et faire fonctionner les systèmes décentralisés de paye. Le manuel de la paye et des avantages établit des procédés fondamentaux de la paye sans orientation précise quant aux responsabilités des participants clés au système ou sans mention des contrôles financiers permettant d'appliquer efficacement ces procédés. L'administrateur supérieur de la paye au Ministère se situe à deux niveaux en dessous du Directeur général de l'Administration du personnel.

17.177 La Direction de l'administration financière, qui a la responsabilité fonctionnelle des contrôles financiers des systèmes de paye depuis notre étude de 1976 sur la gestion et le contrôle financier n'a pas encore participé de façon significative à l'étude ou à la conception de ces systèmes. La Direction a participé d'une façon importante à l'introduction au Ministère des procédés révisés de distribution de la paye et a collaboré avec la Direction de l'administration du personnel à la préparation d'une réponse du Ministère à la circulaire 1977-37 du Conseil du Trésor sur l'administration de la paye. Les conseillers en personnel des Directions, desservant chacun des programmes majeurs, ont été laissés à leur propre initiative pour élaborer ou améliorer leurs systèmes détaillés de contrôle, avec le résultat qu'il y a bon nombre de faiblesses et de contradictions dans les procédés des divers centres de paye. Les manuels de gestion du personnel et d'administration financière ne sont pas complets et à jour; les commis préposés à la paye et aux avantages doivent se fier à leur expérience dans l'exécution de leurs fonctions.

17.178 On devrait renforcer la direction fonctionnelle et le contrôle financier de l'administration de la paye:

-en précisant et en publiant les responsabilités et l'autorité des principaux participants des systèmes d'administration de la paye; et

-en veillant à ce que les Directions de l'administration du personnel et de l'administration financière disposent des effectifs et des liens hiérarchiques appropriés pour assurer une direction fonctionnelle efficace.

Contrôle de la documentation de source

17.179 Notre examen des contrôles des documents de source a révélé un nombre important de faiblesses, d'incohérences et de cas particuliers où les contrôles prescrits n'étaient pas respectés exception faite du programme de la protection de la santé, qui n'a que des faiblesses mineures dans ses systèmes de contrôle des documents de source.

17.180 Les observations détaillées et les recommandations visant

les mesures - correctives portées à l'attention de la direction des autres centres de paye étudiés traitaient de questions telles: la délégation des pouvoirs de payer aux mauvaises personnes, le manquement à obtenir l'autorisation de dépenses ou l'approbation de la gestion pour les heures supplémentaires et les autres documents de source, le manque de ratification des signatures, le manque de renseignements facilitant les recouvrements des paiements en trop, le manque de sécurité matérielle des dossiers du personnel et de la paye, des erreurs et des omissions dans les dossiers de présence, de congés et de temps supplémentaire, des nominations et des traitements "intérimaires" en vigueur pendant plus d'une année sans l'approbation nécessaire du Conseil du Trésor, des fiches individuelles incomplètes des employés, le manque d'uniformité et de l'utilisation des formulaires, des faiblesses dans les procédés de contrôle de lots, des documents autorisés qui n'avaient pas été annulés après le traitement pour empêcher qu'ils soient présentés de nouveau et des cases non remplies de formulaires autorisés qui n'étaient pas annulées afin d'empêcher qu'on y ajoute des renseignements après l'autorisation. La présence de faiblesses indique qu'il faut une direction fonctionnelle aussi bien que des contrôles de surveillance fiables et des pistes de vérification sur les documents de source pour que toutes les étapes nécessaires du contrôle soient exécutées sans erreur ou omission. Bien que ces faiblesses entraînent des erreurs non décelées et de fraudes, on n'a relevé aucun abus intentionnel du système dans plus de 400 opérations de paye qui ont été examinées en détail.

17.181 Les normes et les directives complètes pour le contrôle financier des documents de source de la paye devraient être mises au point et distribuées à tout le Ministère.

Comptabilité de la paye

17.182 Les systèmes n'offrent aucune base pratique afin de s'assurer que les listes de paye et les renseignements sur le coût de la paye dans les registres principaux soient complets, exacts et fidèles. En pratique, il y a une grande différence de temps entre l'autorisation de la paye, le paiement et la comptabilité. Les contrôles par lots actuels, à objectifs limités, pour les documents de source ne sont pas conçus en fonction des vastes objectifs qu'est la conciliation du total des intrants aux extrants. A cause des différences d'échéances et du manque de pistes de vérification, on ne peut comparer les listes de paye aux états financiers et les fonctionnaires du Ministère n'ont aucun autre moyen de vérifier si les coûts comptabilisés de la paye sont complets, exacts et imputables à leur budget. Au niveau du Ministère et des programmes, ces faiblesses pourraient empêcher que des erreurs de conception de systèmes ou de traitement de la part du ministère des Approvisionnements et Services ne soient décelées. Au niveau des centres de responsabilité, ces faiblesses pourraient empêcher de déceler des retards, des erreurs et des fraudes et pourraient également réduire l'utilité potentielle de tous les états financiers.

17.183 D'autres systèmes de comptabilité de la paye tirés des concepts conventionnels de comptabilisation du temps ou

d'établissement des coûts n'ont pas été mis au point ni mis à la disposition des gestionnaires afin de répondre aux besoins qu'ils pourraient avoir d'établir des coûts de la paye plus utiles et fiables en fonction des systèmes d'information de gestion et de mesures du rendement.

17.184 On devrait améliorer les systèmes de comptabilité de la paye afin de procurer les pistes de vérification nécessaires permettant la comparaison des documents de source aux dossiers de la paye et aux registres principaux.

Subventions et contributions pour le bien-être national, la planificationfamiliale ainsi que la recherche de développement dans le domaine
de la santé nationale

Descriptions de programmes

17.185 Subventions pour le bien-être national. En 1977-1978, des subventions d'une valeur de $1.5 million et des contributions de $4.5 millions ont été payées en vertu du Programme d'assistance sociale, à des provinces, des agences de bien-être, des universités et des particuliers pour des projets de recherche et de démonstration dans le domaine du bien-être de même que des subventions de maintien à 13 organismes bénévoles nationaux.

17.186 Subventions de planification familiale. En 1977-1978, des subventions d'environ $2 millions ont été payées, en vertu du Programme d'assistance sociale, à des provinces, des municipalités, des universités, des individus et des organismes bénévoles en vue de projets de recherche, de démonstration et de formation dans le domaine de la planification familiale.

17.187 Recherche et développement dans le domaine de la santé. En 1977-1978, des contributions d'environ $12 millions ont été payées en vertu du Programme des soins de santé à des personnes et à des organismes appuyant des projets de recherche et de démonstration dans le domaine de l'hygiène publique.

Portée de la vérification

17.188 Les examens distincts de ces trois programmes de subventions et de contributions représentaient une intégration partielle aux activités de vérification de 1977-1978 de l'enquête spéciale à l'échelle du gouvernement portant sur les subventions et les contributions rapportée à la partie 12 du Rapport annuel de 1977. Ces trois programmes ont été choisis au hasard parmi plusieurs programmes moins importants de subventions et de contributions non statutaires du Ministère qui n'ont pas été traités ailleurs en ce chapitre.

17.189 Les vérifications ont été effectuées en 1977 et comprenaient des études sur l'application de la loi et des politiques du Conseil du Trésor, du Budget des dépenses 1977-1978 ainsi que des budgets, de la valeur des contrôles financiers et de spécimens choisis de dossiers

appuyés de la documentation et les autorisations. Des observations détaillées ont été transmises à la direction.

Normes générales de contrôle

17.190 Dans les trois programmes à l'étude, nous avons relevé les mêmes genres de faiblesses que l'on avait signalés dans la partie 12 du Rapport annuel de 1977 où apparaissaient des observations et des recommandations à l'échelle du gouvernement portant sur la présentation au Budget des dépenses, sur la confusion des termes, sur les critères de programmes, les modalités et conditions, sur les demandes de contributions et les accords, sur la surveillance et l'évaluation ainsi que sur les contrôles financiers internes.

17.191 Notre examen démontre que ces trois programmes sont dans l'ensemble administrés en conformité avec les politiques du Conseil du Trésor, mais les sondages détaillés de cas choisis ont révélé des faiblesses de contrôle et des exceptions aux procédures normales; ces faiblesses et ces exceptions ont été discutées avec les fonctionnaires des programmes et des mesures correctives ont été prises.

17.192 Une caractéristique commune aux trois programmes est qu'ils sont administrés par de petits groupes d'individus; au sein de ces groupes, ce n'est pas toujours possible d'établir une séparation efficace des fonctions, des contrôles de surveillance et des systèmes d'imputabilité.

17.193 Parce que les fonctions ne sont pas suffisamment distinctes entre les agents des programmes et les agents des finances au sein de ces programmes, la fonction financière et la fonction de vérification interne de l'Administration centrale devraient mettre au point un programme afin d'assurer une surveillance indépendante et efficace des contrôles financiers de ces programmes de subventions et de contributions.

Conseil de recherches médIcales

Description

17.194 Le Conseil a été fondé en 1969 par la Loi sur le Conseil de recherches médicales S.R., c. M-9 en tant que corporation ministérielle. Le Conseil relève du Parlement par l'entremise du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et fonctionne à l'extérieur de la hiérarchie du Ministère. Le Conseil favorise, aide et entreprend des recherches pures appliquées et cliniques dans le domaine des Sciences de la santé et conseille le Ministre sur les questions relatives à cette recherche. Il a accordé des subventions et des bourses de $57 millions en 1977-1978

Portée de la vérification

17.195 La vérification a été effectuée en conformité avec les normes généralement reconnues de vérification afin d'en arriver à une opinion des vérificateurs sur les états financiers du Conseil et

comprenait une évaluation du système de contrôle interne et la vérification d'un échantillon représentatif des transactions. La portée a été étendue de façon à inclure des questions relatives au contrôle financier et au contrôle de gestion, particulièrement en ce qui a trait aux subventions et aux bourses.

Points forts

17.196 Le Conseil, qui emploie environ 40 personnes, a joui de la stabilité de son personnel et, au moyen de la publication rapide du rapport annuel du président, d'un guide annuel des subventions et des bourses ainsi que d'un bulletin trimestriel, publications qui reçoivent toutes une large diffusion, il est très bien vu par le monde de recherches médicales. Il y a de bons contrôles financiers internes et des modalités et conditions explicites, qui sont approuvées par le Conseil et qui régissent l'attribution, le paiement et la comptabilité des subventions et des bourses. Vingt-quatre comités de révision évaluent chaque demande et soumettent des recommandations quant à l'aide financière au Conseil exécutif; le Conseil approuve lui-même la majorité des déboursés pour les subventions et les bourses. La plupart des paiements sont faits par l'entremise d'agents financiers de tiers personne, universités ou institutions médicales, aux bénéficiaires appuyés par le Conseil. Les paiements sont faits par versements et le Conseil demande des comptes à la fois à l'institution et aux particuliers dans le cas d'une subvention et à l'institution dans le cas d'une bourse.

Organisation et dotation de la fonction financière

17.197 Le Conseil n'a pas mis au point la structure hiérarchique et la consignation des procédés nécessaires pour assurer la permanence de l'efficacité du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle financiers. Les responsabilités et les procédés internes actuels s'appuient sur la tradition et l'expérience du personnel en place depuis longtemps et n'ont pas été mis par écrit. Le directeur des subventions, responsable de la partie la plus importante du programme au point de vue financier, a également assumé le poste de directeur de l'administration. Ceci est un cumul de responsabilités très lourdes et qui peut être source de concurrence; elle ne laisse guère le temps de s'occuper des questions administratives internes comme la surveillance du personnel ou la rédaction des politiques et des méthodes dans le domaine de responsabilités financières.

17.198 L'ensemble des responsabilités et des procédés financiers devrait être consignés et il devrait y avoir un cadre supérieur des finances expérimenté, sans responsabilités majeures de programme, relevant directement du président.

Observations signalées en conformité avec les exigences du paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général

Manquement à obtenir un contrat pour des services de traitement électronique des données

17.199 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a mis au point un système intégré de - renseignements informatiques, qui contient des banques de renseignements nécessaires pour la recherche sur les politiques et les programmes, l'évaluation, la planification et l'administration des programmes dans les domaines de la sécurité sociale et dans les domaines socio-économiques. Ce système, connu sous le sigle ANSSIR (A Network of Social Security Information Resources - un réseau d'information sur les ressources dans le domaine de la sécurité sociale), procure sur demande des renseignements aux services des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

17.200 Le Ministère a payé $1,776,000 en quatre ans à un fournisseur extérieur de services de traitement électronique des données pour l'élaboration et le fonctionnement d'un système d'information majeur et spécialisé, sans faire d'appel d'offres ni obtenir de contrat autrement que par offre permanente nationale. Les paiements s'alevinait à $470,000 en 1977-1978, $413,000 en 1976-1977, $551,000 en 1975-1976 et $342,000 en 1974-1975.

17.201 Cette omission a été portée à l'attention du Ministère par le ministère des Approvisionnements et Services en 1975 et par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1976 et 1977. Les fonctionnaires responsables ont expliqué qu'ils avaient été incapables de rédiger la documentation détaillée des systèmes pour un nouveau système aussi complexe en conformité avec les normes nécessaires pour procéder à un appel d'offres selon le Règlement sur les marchés de l'État.

17.202 La préparation de la documentation détaillée nécessaire sur les systèmes qui à commencé en 1976, est maintenant terminée, une demande de proposition a été émise et l'étude des soumissions devrait être terminée à temps pour permettre la signature d'un contrat d'ici le 1 avril 1979.

Sommaire des recommandations et des commentaires du Ministère

Recommandations

Rôle de la fonction financière

17.41 Le rôle de la fonction financière devrait être clarifié et assurer la mise en oeuvre des politiques nouvellement établies étroitement surveillé pour que:

-celles-ci soient convenablement interprétés et mises en pratique;

-le sous-ministre adjoint à l'Administration soit en mesure de s'acquitter efficacement des fonctions d'argent supérieur des finances; et

-les responsabilités, les organisations et le personnel du directeur général de l'Administration financière et du directeur de la Vérification interne appuient pleinement les responsabilités du sous-ministre adjoint à l'Administration et lui permettent de fournir des conseil et objectifs complets sur la gestion des ressources du

Ministère.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Les projets de déclaration de principes sur l'organisation de la fonction de gestion financière, une fois approuvés par le Comité exécutif, constitueront une base claire et reconnue dont pourront s'inspirer le sous-ministre adjoint à la Direction général de l'Administration ainsi que ses principaux administrateurs pour travailler efficacement.

Recommandations

17.42 L'opportunité des dispositions hiérarchiques actuelles devrait être soumise à une étude complète après une période appropriée d'essai.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

17.47 On devrait mettre au point un plan d'ensemble pour identifier les besoins, établir les priorités et faire des améliorations aux systèmes de gestion et de contrôle financiers et de mesures du rendement.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

17.50 Dans la mesure où cela pourrait faciliter la compréhension et l'acception du rôle de la fonction financière à travers le Ministère, on devrait étudier la possibilité de réviser les titres des postes des fonctionnaires supérieurs des finances; nous suggérons les titres de contrôleur du Ministère et contrôleur de la direction.

Commentaires du Ministère

Une évaluation de l'exactitude des titres d'administrateur financier principal au niveau du Ministère et à celui de la direction générale, sera intégrée à l'étude mentionnée en 17.42.

Recommandations

Vérification interne

17.65 La Direction de la vérification interne devrait poursuivre ses efforts pour faire en sortes:

-que toutes les années-hommes autorisées soient utilisées; et

-qu'elle acquière le potentiel approprié pour la vérification informatique.

Commentaires du Ministère

La Direction exécute le plan de dotation en personnel qu'elle a mis au point, lequel assurera, comme dans le passé, et l'année courante, l'utilisation de toutes les années-hommes autorisées.

Dans la cadre du plan de dotation en personnel, on a amélioré les services de vérification des activités d'informatique, et prévu des séances spéciales de vérification, d'orientation et de formation.

Recommandations

17.67 La Direction devrait étudier de nouveau et modifier ses plans de vérification des systèmes de versement des prestations:

-pour faire en sorte qu'elle ait une compréhension générale des systèmes de versement avant que tout aspect du travail sur le terrain soit donnée à contrat au Bureau des services de vérification ou à d'autres;

-pour veiller à ce qu'elle participe de façon appropriée aux modifications des systèmes; et

-pour exposer en détail la nature et la portée de l'étendue du programme nécessaire pour assurer que les éléments clés de tous les systèmes soient vérifiés chaque année.

Commentaires du Ministère

La Direction a modifié ses plans et se propose d'étudier à fond les systèmes de versement de prestations avant de procéder à une importation avant de procéder à une importation. En fait, on se conforme à cette règle pour les travaux de vérification exécutés cette année à la Direction générale des programmes de sécurité du revenu dans la Région de l'Alberta.

L'énoncé révisé du mandat de la direction prévoit la participation à la conception et à la modification des systèmes.

La détermination de la nature et de l'étendue des travaux nécessaires fait partie intégrante du plan d'action visant à l'établissement et le développement de la capacité de vérification informatique au sein de la direction.

Recommandations

17.70 La Direction devrait évaluer régulièrement toutes les activités de vérification relevant du contrôle direct des fonctionnaires de programme, y compris le travail de tous les groupes de vérifications, à contrat s'occupant de la vérification et du

contrôle des contributions.

Commentaires du Ministère

Avant de signer un contrat avec un organisme de l'extérieur, les responsables d'un programme en remettent un exemplaire à la direction. Dans le cadre des activités normales de vérification, la direction vérifie l'exactitude des travaux de vérification exécutés pour le camp des agents de programme. Des lignes directrices sont également mises au point pour aider les agents de programme dans l'établissement d'un cadre et de normes convenables applicables aux travaux de vérification à contrat.

Recommandations

17.71 La Direction devrait communiquer avec les vérificateurs législatifs, les ministères se fiant sur leur travail.

Commentaires du Ministère

La Direction est entrée en contact avec les vérificateurs législatifs lorsque la situation l'exigeait. La Direction est prête à continuer d'agir ainsi dans tous les cas où cette communication est jugée profitable. Cependant, la méthode normale de communication avec les agents de programme doit être maintenue dans des situations normales.

Recommandations

17.73 La Direction de la vérification interne devrait mettre à jour son manuel et ses procédés et insistant sur le besoins de renforcer et de maintenir une preuve documentaire de la surveillance et de l'examen des dossier et afin d'éliminer davantage les risques d'oublier des phases importantes de la vérification ou des remarques pertinentes.

Commentaires du Ministère

La version révisée du manuel des méthodes et procédures appliquées au sein de la direction renfermera des instructions précises visant à répondre à ces exigences.

Recommandations

Dispositions financière du Régime de pensions du Canada

17.83 Les contrôles de mise en oeuvre et de la mise à jour des systèmes des fichiers mécanographiques devraient être améliorés et consignés pour que:

-les programmes informatiques existants soient convenablement consignés

-toutes les modifications des systèmes et des programmes soient soumises à l'autorisation et au contrôle approprié par les

utilisateurs responsables, les analystes des systèmes, la gestion du traitement des données et les agents des finances; et

-il existe des dispositions suffisantes pour le traitement d'urgence par ordinateur et pour l'emmagasinage hors-site des fichiers de réserve

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptés. Certaines améliorations ont déjà été apportées sur le plan des méthodes de contrôle et de la documentation; d'autres sont actuellement mises à exécution ou font l'objet d'une étude conjointe par le Ministère et le ministère des Approvisionnements et Services. Des pourparlers sont en cours pour l'acquisition d'installations informatiques de réserve et de stockage en double.

17.89 Il faudrait entreprendre une étude afin d'examiner les avantages et les coûts des solutions de rechange pour l'amélioration des contrôles manuels et informatiques des dossiers des gains contributifs et pour identifier et corriger toute erreur qui pourrait se trouver dans les fichiers. On devrait introduire des contrôles manuels et informatiques afin que:

-toutes les corrections d'erreurs soient autorisées par des personnes autres que celles qui soumettent les corrections et après que les contrôles de lots ou des contrôles comptables équivalents aient été établis;

-des procédés indépendants de vérification et de conciliation soient utilisés afin de confirmer l'exactitude du nombre et de la valeur en dollars des transactions reçues du ministère du Revenue national-Impôt, après la dernière mise à jour du fichier principal des gains et des contributions soit conforme à l'argent reçu et aux registres principaux;

-les conciliations et les conditions de contrôle soient vérifiées par un personnel indépendant et revenues et approuvées par les surveillants; et

-les politiques, les procédés et les contrôles fassent l'objet d'une documentation complète et soient communiqués au personnel intéressé et soient appliqués en pratique.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée en principe. Les coûts et les avantages, reliés à des plans d'action de rechange visant à perfectionner les mécanismes de contre en place, font actuellement l'objet d'une étude conjointe par le Ministère et le ministère des Approvisionnements et Services. Des améliorations sont prévues dans des domaines comme l,autorisation de la correction des erreurs, l'examen des méthodes de concordance et des principaux mécanismes de contre, ainsi que la documentation des lignes de conduite, des procédures et des mécanismes

de contrôle.

L'application de la recommandation sur la concordance des contributions et des gains met en cause, outre le Ministère, les ministères des Approvisionnements et Services, du Revenu national (impôt) et des Finances. On s'occupe actuellement d'étudier les systèmes étendus et les modifications de procédures qu,entraînerait la mise en oeuvre des mécanismes de contrôle recommandée.

Recommandations

17.92 On devrait établir des contrôles comptables ou des contrôles de lot des demandes de prestations et des ordres de changements avant l'autorisation de ces documents d'entrée; les importantes conciliations des totaux de contrôle d'entrée avec les fichier principaux mis à jour et les registres principaux devraient être soumises à une vérification indépendante et à l'approbation des surveillants.

Commentaires du Ministère

En ce qui concerne les mécanismes de contrôle des demandes de prestations et des demandes de changement, le Ministère étudiera la recommandation formulée en vue de décider si l'on doit instaurer les contrôles proposés ou en envisager d'autres. Le Ministère est d'accord en ce qui concerne la recommandation concernant la vérification distincts et l'approbation du surveillant.

Recommandations

Contrôle des prestations d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse

17.99 On devrait établir des procédés de contrôle documentaire et comptable avant les étapes clés du processus de vérification et d'autorisation; lorsque ceci n'est pas économique ou n,est pas possible, on devrait améliorer les programmes de postvérification pour surveiller l'importance des faiblesses.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

17.101 Les contrôles des conciliations et des procédés de suivi concernant les rapports d'exception devraient-être rendus plus sûrs par l'amélioration de la rédaction des procédés, par la formation et par la revue au niveau de la surveillance.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

17.103 On devrait mettre au point des procédés pour confirmer que le contrôle des données demeurant aux fichiers mécanographiques se fait correctement, notamment:

-des sondages systématiques de dossiers choisis de prestataires en comparaison des renseignements de source; et

-la revue périodique des fichiers principaux des prestations en vue de dépister les articles inusités.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Un certain nombre de mesures ont déjà été prises pour évaluer systématiquement la validité des données des fichiers mécanographiques, y compris des mesures semblables à celles qui sont recommandées. On s'efforce constamment de renforcer ces mécanismes de contrôle.

Recommandations

Régime d'assistance publiques du Canada

17.126 Les plans et le progrès des fonctionnaires du programme quant à l'application des changements législatifs devraient être examinés indépendamment et contrôlés périodiquement afin d'assurer que toutes les mesures pratiques ont été prises en vue d'accélérer l'établissement des renseignements nécessaires sur les coûts et d'en maintenir le contrôle.

Commentaires du Ministère

Le Ministère reconnaît le bien-fondé d'une étude distincte sur les aspects de gestion financière des mesures d,application des changements législatifs.

Recommandations

17.133 Sous réserve du besoin d'obtenir et d,affecter des effectifs expérimentés, la direction devrait mettre sur pied un programme pour:

-élaborer une documentation complète des systèmes relativement au programme d'assistance publique qui continuera en vertu du Régime d'assistance publique du Canada;

-assurer une direction et une surveillance plus actives aux vérifications effectuées à contrat pour la direction du programme;

-assurer que le travail des représentant sur place et des vérificateurs à contrat est revu par la Direction de la vérification interne du Ministère; et

-assurer qu'il y ait un processus efficace et indépendant de

surveillance pour confirmer que les administrations du programme continuent de prendre toutes les mesures efficaces possibles pour assurer l'admissibilité des programmes et des clients, résoudre les comptes en souffrance et recouvrer les paiements en trop.

Commentaires du Ministère

Le Ministère est d'accord, en principe, en ce qui concerne les deux première parties de cette recommandation. Sous réserve de la disponibilité des ressources, on mettra au point d'ici à douze moins, des plans visant à l'amélioration de la documentation et à la clarification de la marche à suivre par les vérificateurs engagés par contrat. Sur le plan des priorités, la direction des programmes doit d'abord tenir compte des difficultés financières reliées aux deux importantes nouvelles mesures législatives: la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et le financement des programmes établis, (1977), et le projet de loi sur le financement des services sociaux déposé à la chambre des communes en mai 1978.

La Direction de la Vérification interne continuera de mener ses études périodiques sur le travail des représentants locaux et des vérificateurs engagés par contrat; grâce à la récente augmentation des ressources de vérification interne, il sera possible d'élargir le cadre de ces études et d'en augmenter la fréquence. En outre, la Direction de la Vérification interne continuera de, soutenir les activités de gestion des programmes en fournissant, au besoin, des conseils sur les principes de vérification et les contrats de vérification.

Il incombe au Directeur général de l'Administration financière d,assurer l'élaboration et la mise en place de mécanismes de contrôle financier. Les activités normales de gestion comportant:

a)une interaction de la direction des programmes avec le sous-ministre adjoint à la Direction générale des programmes de service social et le sous-ministre;

b)des études périodiques par la Direction de la Vérification interne; et

c)une évaluation périodique de la justesse des mécanismes de contrôle financier,

sont jugés suffisantes pour assurer que la direction des programmes prend, au jour le jour, toutes les mesures utiles et nécessaires.

Recommandations

Soins de santé

17.143 Les paiements faits en vertu de la Loi 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et imputés aux programmes de soins

de santé et d'enseignement postsecondaire devraient s'appuyer au Budget des dépenses et aux Comptes publics sur un tableau complet donnait les coûts au comptant et les autres coûts ainsi que des renseignements comparatifs quant aux paiements en vertu des accords fiscaux antérieurs pour l'assurance-hospitalisation, les soins médicaux, les services sanitaires complémentaires et l'enseignement postsecondaire.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée, en principe. Cette recommandation sera portée à l'attention des fonctionnaires intéressés des ministères et organismes centraux en cause.

Recommandations

Services médicaux

17.155 On devrait renforcer le processus de préparation du budget:

-en améliorant les directives centrales à suivre dans la préparation des budgets de fonctionnement, les normes de l'analyse financée et des renseignements accompagnant les présentation budgétaires ainsi que les politiques et les directives portant sur les questions de programmes par exemple en indiquant la nature et le niveau du services à fournir; et

-en veillant à ce que le conseiller financier de la Direction soit chargé d'effectuer une revue détaillée et de contester la documentation budgétaire afin d'établir que les renseignements reflètent de façon fiable les plans d'opération et constituent une base fiable pour établir l'imputabilité et surveiller le rendement.

Commentaires du Ministère

Des consultations étendues et permanentes entre les directions générales et entre les ministères permettent d'améliorer les lignes de conduite et les directive sur des questions propres aux programmes. Par exemple, ces consultations ont abouti dernièrement à l'adoption d'une politique révisés sur les coûts des soins médicaux non assurés dans le cadre des services d'hygiène aux Indiens.

Les directives adressées aux gestionnaires de la Direction générale exposant la marche à suivre pour la présentation des budgets et énonçant les normes d'analyse financière à respecter, sont revues chaque année et discutées en détail à l'occasion des réunions de travail régionales sur la gestion financière et des réunions des directeurs régionaux. La Direction générale reconnaît qu'il est possible d'apporter des améliorations sur ce plan.

Le rôle de l'administrateur financier principal de la Direction générale sur le plan des études budgétaires détaillées menées par les gestionnaires principaux des programmes, est reconnu. Par exemple, les gestionnaires principaux des programmes, de concert avec

l'administrateur financier principal de la Direction générale, se sont récemment livrés à une étude complète des budgets de gestion de la direction générale, au cours de laquelle on a sérieusement mis en question les budgets et les plans d'action des Régions. Une équipe de gestionnaires principaux de programme, dirigée par l'administrateur financier principal de la Direction générale, et rendant compte au SMA, continue d'examiner et de mettre en question toutes les demandes d'affectation des ressources au sein de la Direction générale.

Recommandations

17.157 Les revenus pour les soins hospitaliers recouvrés des régimes provinciaux d'assurance-hospitalisation devraient faire l'objet d'une revue et d'une analyse permanentes par l'agent des finances de la Direction afin:

-que les gestionnaires régionaux qui s'occupent de la négociation des taux par jour et des taux de service reçoivent des renseignements complets et précis sur les coûts; et

-que les inégalités ou les anomalies possibles des taux par jour et des taux de service soient portées à l'attention des fonctionnaires appropriés de la Direction ou du Ministère et que ceux-ci soient autorisés à entreprendre des mesures correctives.

Commentaires du Ministère

Les autorités régionales ont toujours eu à leur disposition des coûts complets et précis sous ce rapport. Ces données continueront de leur être fournies à titre d'élément essentiel de la fonction de gestion financière au niveau régional.

Les inégalités ou les anomalies constatées dans les taux d'allocations journalières et les taux de service sont corrigées au cours de pourparlers, dans le cadre des consultations permanentes entre l'Administration fédérale et les provinces.

Recommandations

Santé et Sport amateur

17.162 Le rôle de la fonction financière de la Direction devrait être surveillé étroitement pour que les améliorations prévues au système soient réellement mises en vigueur et que la fonction reçoive à l'avenir le leadership et le personnel nécessaires.

Commentaires du Ministère

Le Directeur général de l'Administration financière continuera de travailler étroitement avec le personnel de la Direction générale sur ce point. La surveillance des améliorations apportées au système se poursuivra au fur et à mesure de la mise en oeuvre en vue de renforcer les mécanismes de contrôle financier et d'assurer des ressources suffisantes.

17.166 Les procédés pour l'exécution et la surveillance de la vérification des contributions devraient se fonder sur:

-des accords officiels avec les bénéficiaires précisant les modalités et les conditions des contributions;

-des plans officiels et des programmes de vérification visant à assurer des normes uniformes et objectives de vérifications; et

-des procédés officiels de rapport et des contrôles de surveillance pour que les activités de vérification se fassent à temps, que toutes les mesures correctives nécessaires soient entreprises et que les résultats de l'activité de vérification soient communiqués aux fonctionnaires de la Direction.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. À la suite des travaux de vérification du Vérificateur général, la Direction générale a adopté une ligne de conduite selon laquelle ont doit exiger des bénéficiaires, un accusé de réception sous la forme d'une entente précisant les conditions de versement des contributions.

En outre, on perfectionne les plans de vérification et les programmes de travail de la Direction générale. Des méthodes de rapport officiel et des mécanismes de surveillance sont également en place pour assurer une utilisation aussi efficace que possible des ressources en vérification.

Recommandations

17.168 Les politiques, les responsabilités et les méthodes financières devraient être mises entièrement par écrit et être communiquées dans des manuels pour usage au sein de la Direction et par les bénéficiaires des contributions.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

17.172 De nouvelles améliorations aux systèmes de préparation des budgets, d'approbation des projets et de renseignements de gestion devraient faire en sorte:

-que les classifications des activités, la comptabilité des projets et les structures hiérarchiques soient intégrés de façon efficace pour qu'il soit possible d'établir et de surveiller la responsabilité financière et l'autorité des agents de programme;

-que les budgets soient complets et reprennent clairement les objectifs, les plans de fonctionnement, les décisions d'affectation des ressources et les critères de mesure où la chose est possible au moment de leur préparation;

-que le fonctionnaire supérieur des finances soit en mesure de donner au sous-ministre adjoint des conseil et des renseignements plus complets et plus sûrs à propos de toutes les questions financières; et

-que l'on étudie convenablement la possibilité d'accorder l'aide financière selon des méthodes potentiellement plus efficaces que les contributions actuelles selon les projets, aux bénéficiaires dont les systèmes de planification et de gestion financière sont bons.

Commentaires du Ministère

À la suite des travaux de vérification du Vérificateur général on a fait approuver par le Secrétariat du Conseil du Trésor, une nouvelle structure d'activité; cette structure, combinée aux nouvelles méthodes de contrôle des contributions, permettra un partage utile des responsabilités et attributions en matière de finances au niveau des agents de programme. En outre, on modifie les méthodes portant sur l'établissement des budgets et des rapports, afin d'arriver à une meilleure intégration des objectifs, des plans, des budgets, des décisions sur l'affectation des ressources et des travaux d'évaluation du rendement, ce qui permettra d'améliorer les consultations financières et l'information offertes aux cadres supérieurs.

La Direction générale a mise en train un projet visant à déterminer l'utilité de solutions de rechange pour les entreprises reposant sur des contributions.

Recommandations

Paye

17.178 On devrait renforcer la direction fonctionnelle et le contrôle financier de l'administration de la paye:

-en précisant et en publiant les responsabilités et l'autorité des principaux participants des systèmes d'administration de la paye; et

-en veillant à ce que les Directions de l'administration du personnel et de l'administration financière disposent des effectifs et des liens hiérarchiques appropriés pour assurer une direction fonctionnelle efficace.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère travaille actuellement à la clarification des mandats et attributions des gestionnaires, des administrateurs du personnel et des administrateurs financiers en ce qui concerne l,administration de la paye, dans le cadre des directives de la circulaire du Conseil du Trésor No 1977-37. Les pourparlers de poursuivent avec les représentant du conseil du Trésor au sujet du transfert des ressources au Ministère, en vue de l'accession des directives de la circulaire du Conseil du Trésor quant à la vérification des documents d'information concernant la paye. Le

Ministère examinera également les besoins en ressources supplémentaires requises pour assurer une direction fonctionnelle plus efficace.

Recommandations

17.181 Les normes et les directives complètes pour le contrôle financier des documents de source de la paye devraient être mises au point et distribuées à tout le Ministère.

Commentaires du Ministère

La nécessité d'améliorer la documentation, la formation et les mécanismes de contrôle a été reconnue, et des efforts se poursuivent dans ce sens.

17.184 On devrait améliorer les systèmes de comptabilité de la paye afin de procurer les pistes de vérification nécessaires permettant la comparaison des documents de source aux dossiers de la paye et aux registres principaux.

Commentaires du Ministère

Théoriquement, cette recommandation est acceptable, mais le Ministère n'a pas encore établi s'il est pratiquement possible de mettre au point et d'utiliser les méthodes améliorées des pistes de vérification et les méthodes de concordance envisagées par le Vérificateur général. Il s'agit là d'une question de peu d'importance dans l'échelle des priorités comparativement à d'autres mesures à prendre dans le domaine de l'administration de la paye.

Recommandations

Subventions et contributions pour le bien-être national, la planification familiale ainsi que la recherche de développement dans le domaine de la santé nationale.

17.193 Parce que les fonctions ne sont pas suffisamment distinctes entre les agents des programmes et les agents des finances au sien de ces programmes, la fonction financière et la fonction de vérification interne de l'Administration centrale devraient mettre au point un programme afin d'assurer une surveillance indépendante et efficace des contrôles financiers de ces programmes de subventions et de contributions.

Commentaires du Ministère

Le Ministère admet qu'au moment des travaux de vérification, la répartition des tâches n'était pas rigoureusement établie pour certains de ces programmes; cette question a cependant été réglée par la suite. Les mécanismes de contrôle financier font déjà l'objet d'une évaluation annuelle par le Directeur général de l'Administration financière, dans le cadre d'un programme établi de révision et de mise à jour des pouvoir de signature sur la plan financier.

Recommandations

Conseil de recherches médicales

17.198 L'ensemble des responsabilités et des procédés financiers devrait être consignés et il devrait y avoir un cadre supérieur des finances expérimenté, sans responsabilités majeures de programme, relevant directement du président.

Commentaires du Ministère

Nous avons élaboré un projet préliminaire de guide d'administration financière. Il serait souhaitable d'avoir un cadre supérieur des finances sans responsabilités majeures de programme et relevant directement du président; cependant, cela n'est pas possible pour le moment. Étant donné les restrictions actuelles visant l'expansion, l'application de cette recommandation devra être remise à plus tard.

18

MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES ET ACCISE

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

18.1 Ce chapitre de mon Rapport renferme les principales observations et recommandations découlant de la vérification de l'année courante, ainsi qu'un aperçu des opérations de revenus des Douanes et certaines perspectives importantes dont nous avons tenu compte pour dégager nos constatations.

18.2 La présente vérification cyclique du Ministère, qui se poursuivra dans l'ensemble du Ministère pendant une période de trois ans, a été planifiée de façon à englober toutes les dispositions de la Loi sur le vérificateur général.

18.3 Les systèmes de dépenses du Ministère (dont les coûts en personnel constituent le principal élément) ne font pas partie de cette vérification, étant donné qu'ils ont déjà fait l'objet d'un rapport en 1975 lors de l'Étude sur la gestion et le contrôle financiers (E.G.C.F.) entreprise par le Bureau. Nous en traiterons à une date ultérieure.

18.4 Le Bureau compte, en outre, poursuivre le contrôle et le suivi sur les recommandations formulées les années précédentes et faire des rapports sur l'évolution de la mise en oeuvre.

18.5 Nous avons fourni au Ministère un rapport de gestion détaillé dans lequel les constatations, les analyses et les recommandations de notre vérification sont traitées de façon approfondie.

18.6 Nous tenons à remercier le Ministère de la collaboration dont il a fait preuve pendant la vérification. L'empressement de la direction et du personnel de tous les niveaux à discuter des problèmes en vue d'apporter des améliorations a non seulement beaucoup facilité la vérification, mais devrait aussi accroître sensiblement les avantages que tirera le Ministère de la mise en pratique de nos recommandations.

18.7 La participation du Ministère à la quantification statistique de l'évaluation de l'écart de revenus, (rassemblement des données que nous lui demandions et réévaluation des déclarations) a certes été un apport valable à la vérification. Il en est ainsi de l'invitation que nous a faite le Ministère d'assister aux délibérations du Groupe d'étude sur la gestion financière et de formuler nos commentaires sur les mesures qui étaient alors étudiées.

Vue d'ensemble des opérations douanières

Données de base

18.8 L'actuel ministère du Revenu national a été formé en 1972, en vertu des dispositions de la Loi sur le ministère du Revenu national, S.R., c. N-15 et il se compose de deux éléments: d'une part l'Impôt et, d'autre part, les Douanes et l'Accise. Chacun de ces deux éléments est dirigé par un sous-ministre et ils fonctionnent comme des ministères distincts du point de vue administratif.

18.9 Les taxes imposées par les Douanes et l'Accise touchent surtout les marchandises, c'est-à-dire qu'il s'agit de taxes et de droits imposés sur l'importation et la vente de marchandises. Il existe cependant une différence entre le type de droits prélevés par les Douanes et ceux prélevés par l'Accise. Les droits imposés en vertu de la Loi sur le tarif des douanes, S.R., c. C-41 et de la Loi anti-dumping, S.R., c. A-15 sont d'abord à caractère protectionniste, conçus pour protéger l'industrie canadienne en imposant des barrières tarifaires dans les secteurs appropriés. Les droits et les taxes imposés par l'Accise sont d'abord axés sur les revenus.

Organisation

18.10 Suite à une réorganisation annoncée le 1er octobre 1976, les Douanes ont été divisées en deux grandes directions:

-Programmes des douanes: cette direction, dirigée par un sous-ministre adjoint, prépare des lignes de conduite, des programmes et des systèmes afin d'appliquer d'une façon uniforme et rentable de la Loi sur les douanes, S.R., c.
C-40, le Tarif des douanes, la Loi anti-dumping et les règlements concernant les droits compensatoires et les décrets surtaxe. Cette direction fait également appliquer par le personnel des Douanes d'autres lois et règlements, à titre de service aux autres ministères et organismes. Le personnel supérieur de la direction exerce l'autorité fonctionnelle à l'égard du personnel de la Direction des opérations extérieures pour tous les aspects qui touchent le programme des douanes et il encourage le personnel à participer à l'élaboration de systèmes et de procédés efficaces. La Direction se compose de quatre divisions: Programmes tarifaires, Programmes de cotisation spéciale, Programmes sur le trafic international et Services de la direction des programmes des douanes. Son personnel est regroupé à Ottawa, exception faite de quelques bureaux dans les autres pays.

-Direction des opérations extérieures: également dirigée par un sous-ministre adjoint, il s'agit de la grande direction d'exploitation des douanes. Dans le cadre des lignes de conduite ministérielles, la direction doit administrer les systèmes et les procédés principalement conçus par la Direction des programmes des douanes et relatifs à l'évaluation et à la perception des droits et des taxes d'importation, à l'examen et à la mainlevée des marchandises, des personnes et des véhicules qui entrent au pays ou qui en sortent. Elle fournit des services au public importateur par le biais d'une structure qui se compose d'un bureau central et de plus de 650 établissements régionaux. Les bureaux de douane, les bureaux secondaires et les postes de dédouanement des navires se trouvent à divers centres

Intérieurs ainsi qu'aux ports de mer, bureaux frontières et principaux aéroports du pays.

18.11 Ces deux directions et l'Accise reçoivent le soutien administratif général d'un groupe de fonctions composé de l'Administration du personnel, des Finances, du Contentieux, des Services de planification et de consultation, des Services de relations publiques et d'information et de la Vérification interne. Le personnel est en grande partie situé à Ottawa.

Renseignements financiers et autres

18.12 Voici la ventilation des dépenses et des années-hommes pour les activités des Douanes et de l'Accise, tirée des Comptes publics et du Budget des dépenses pour l'année 1976-1977:

Activités	Dépenses ($ millions)	Années-hommes
Programmes des douanes	10.9	503
opérations extérieures	127.1	7,112
Accise	33.4	1,647
Administration générale	15.2	478
	$ 186.6	9,740

18.13 Voici la ventilation du revenu perçu par les Douanes et l'Accise, pendant l'année financière 1976-1977, tirée des Comptes publics:

	($ millions)
Droits de douane de l'importation	$ 2,097.5
Droits et taxes d'accise	1,949.2
Taxes de vente	3,928.8
Revenu divers	10.2
	$ 7,985.7

18.14 En plus de la responsabilité de la perception du revenu, les Douanes s'acquittent d'autres tâches. Elles exercent un contrôle sur l'importation de marchandises et de substances interdites ainsi que sur le mouvement des personnes qui entrent au pays, en vue de protéger l'industrie et la société canadiennes. Les aspects des opérations qui comportent des revenus, tout comme ceux qui n'en comportent pas, offrent des défis importants. Le Ministère doit établir des systèmes

de contrôle qui lui permettront de faire face à ces défis et qui en même temps répondront aux besoins du public.

Sommaire des activités du Bureau de la vérification

18.15 Notre vérification était centrée sur les Douanes et portait particulièrement sur les procédés et les pratiques utilisées pour contrôler les fonctions suivantes, chacune étant un élément important du processus général de perception du revenu:

-examen et contrôle de l'arrivée des marchandises jusqu'au point de dédouanement;

-documentation de contrôle du fret;

-perception et traitement des liquidités;

-opérations des entrepôts de douanes;

-évaluation;

-drawbacks, remboursements et remises;

-enquêtes;

-projet informatique C.E.P.A.C.S. (Système de traitement automatisé des déclarations du fret à l'entrée et de perception); et

-vérification interne.

18.16 En vertu du nouveau mandat du Vérificateur général concernant la vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, une partie de notre vérification a porte sur les contrôles de la gestion des Douanes. Une autre partie touchait les contrôles des déclarations d'importations commerciales et s'intéressait notamment à l'étendue des contrôles portant sur:

-l'examen physique des marchandises commerciales;

-les transporteurs pouvant transporter à l'intérieur du pays des marchandises importées à partir de la frontière (sous scellé) sans être soumis à un examen; et

-les pratiques et les procédés qu'emploie la Direction des opérations extérieures, à compter du moment où les bureaux d'importation reçoivent les documents utilisés pour informer les Douanes d'une importation, jusqu'au moment du dépôt à la banque du revenu perçu et de la fin de la transaction.

18.17 Le Ministère a entrepris un vaste programme d'informatique pour le traitement de certaines déclarations et de certains documents relatifs à l'importation. Bien que le système n'ait été en vigueur que dans une seule région au moment de notre vérification, le Ministère prévoit que le système sera implanté à l'échelle du Canada.

Nous avons examiné certains aspects de ce système, connu sous le nom de Système de traitement automatisé des déclarations du fret à l'entrée et de perception (C.E.P.A.C.S.). Ces aspects comportent les contrôles exercés sur l'organisation, la gestion et la planification relatifs à l'élaboration du système, les contrôles internes prévus par le système et certains facteurs relatifs à l'implantation ultérieure du système à l'échelle du pays.

18.18 La quantification de la perte de revenu probable dans la déclaration, l'évaluation et la perception, constitue un élément important pour évaluer le coût-efficacité des mécanismes de contrôle de rechange. En conséquence, notre étude a comporté un sondage statistique, conçu pour mesurer la différence entre le revenu réellement perçu et celui que la fonction d'évaluation du Ministère aurait pu relever.

18.19 Notre vérification comportait, en outre, un examen de la fonction de vérification interne des Douanes et de l'Accise, qui portait principalement sur les activités douanières; cet examen avait pour but de déterminer dans quelle mesure:

-les recommandations formulées par l'Étude de 1974-1975 sur la gestion et le contrôle financiers ont été adoptées et appliquées; et

-la fonction de vérification interne, dans sa forme et sa pratique actuelles, constitue un élément efficace du système de contrôle de la gestion, proportionnellement à notre évaluation des besoins du Ministère dans ce domaine.

Portée de la vérification

18.20 Nous avons examiné les mécanismes de contrôle de chacune des fonctions énumérées au paragraphe 18.16, dans les bureaux régionaux de Vancouver et d'Hamilton de même qu'au bureau central d'Ottawa. Nous avons également effectué des études dans les bureaux régionaux de Montréal, Toronto et Halifax portant sur les fonctions énumérées au paragraphe 18.15 et des études moins poussées sur ces mêmes points dans les bureaux de douanes d'Ottawa et d'Hamilton. La vérification s'est déroulée principalement entre les mois de septembre 1977 et mai 1978.

18.21 Nous avons interrogé le personnel approprié de tous les niveaux dans les bureaux régionaux que nous avons visités ainsi qu'au bureau central. Nous avons, en outre, étudié la documentation à l'appui, les études effectuées antérieurement par des groupes du Ministère et de l'extérieur, ainsi que les rapports du Groupe de travail sur la gestion financière.

18.22 Exception faite du sondage mentionné au paragraphe 18.18, nous n'avons effectué que les sondages nécessaires pour confirmer les renseignements sur les contrôles obtenus lors des entrevues et des examens. Ces sondages n'étaient pas assez approfondis pour nous permettre de déterminer le degré de confiance à accorder aux contrôles internes individuels.

18.23 Au moment de notre vérification, le Ministère avait relevé un certain nombre de domaines à améliorer et il préparait ou implantait dans certains cas des méthodes nouvelles et révisées. Il a effectué d'importantes modifications à la Section des drawbacks, remboursements et remises, ainsi qu'à celle des comptes à recevoir et à celle de la vérification interne. Bien que notre vérification n'ait pas tenté d'évaluer en détail ces systèmes nouveaux ou révisés, elle comportait un examen de l'aptitude de ces systèmes à remédier aux lacunes observées dans les systèmes actuels.

Points qui ne font pas partie de la vérification

18.24 Notre vérification avait pour but de relever les domaines où les risques de fraudes, d'erreurs ou d'abus sont élevés. Nous ne cherchions pas à repérer des cas particuliers où de telles choses ont pu se produire, ou bien où il y a pu avoir fraude parce qu'il n'existait pas de mécanismes de contrôle, ou parce qu'ils étaient mai conçus ou mai mis en pratique.

18.25 Il nous a été impossible de procéder à certains sondages de vérification, car, dans certains cas, le Ministère détruit les documents clés dans le cadre normal du système. Cet état de fait nous a empêchés de vérifier a posteriori comment ils avaient d'abord été traités.

18.26 Étant donné que notre vérification portait sur les systèmes de revenu, nous nous sommes surtout intéressés aux activités qui composent la plus importante partie de l'ensemble du revenu des Douanes, soit les droits et les taxes perçus sur les marchandises commerciales importées au Canada. Nous n'avons pas vérifié la partie la plus évidente des opérations douanières, soit l'application des règlements touchant les canadiens qui rentrent au pays après un séjour à l'étranger, ou les étrangers qui entrent au Canada.

Le milieu douanier

18.27 Le but premier de notre vérification était d'évaluer la pertinence des lignes de conduite, des règles et des procédés qu'emploie le Ministère pour contrôler efficacement l'évaluation, la perception et la répartition (classification comptable) du revenu provenant des activités douanières et de déterminer si le Ministère a tenu les registres essentiels.

18.28 Afin de placer nos constatations dans leur juste perspective, il faut absolument tenir compte de la possibilité d'erreurs, d'abus, de fraudes (internes ou externes) attribuables à l'absence de certains mécanismes de contrôle, ou au fait que l'application des contrôles existants comportait des lacunes, étant donné la nature du milieu dans lequel s'effectuent l'ensemble des activités. Une fois au courant de ces facteurs, nous pouvons comparer le coût d'entretien ou de lancement de certains mécanismes de contrôle aux avantages qui pourront en découler. Ces avantages peuvent se traduire par des dollars supplémentaires provenant du revenu perçu,

par des risques moins élevés d'erreurs ou de fraudes et par d'autres facteurs que l'administration juge pertinents.

18.29 Dans cette section nous n'essayons pas d'analyser l'efficacité de contrôles précis. Notre objectif est d'exposer les questions qui ajoutent au facteur fondamental de risques des activités douanières, parce qu'elles sont inhérentes à la nature et à l'histoire mêmes des opérations douanières canadiennes, y compris la nécessité d'éviter les contrôles qui pourraient réduire les services offerts au public importateur. En rassemblant tous ces facteurs dans une même section, il est possible de déterminer la nature du milieu dans lequel s'effectue une bonne partie des activités d'évaluation et de perception du revenu et de souligner, par le fait même, le besoin de contrôles plus poussés et plus efficaces.

Soumission volontaire

18.30 Voici comment le Budget des dépenses définit l'objectif du Programme des douanes et de l'accise: "Calculer, percevoir et contrôler les droits et les taxes qui frappent les marchandises importées ou produites au Canada et exercer un contrôle sur le mouvement international des personnes et des marchandises". Bien que l'on n'ait pas tenté de définir précisément l'ampleur du contrôle que le Ministère doit exercer, il est plausible de supposer que le Ministère doit tenter de réaliser les objectifs du Programme en respectant les méthodes de coût-efficacité et les lignes directrices d'ensemble du gouvernement.

18.31 Comme dans les autres pays, le système douanier canadien est fondé sur le fait que les importateurs, leurs agents, les transporteurs et autres se conforment volontairement aux lois, règlements et procédés qui s'appliquent. Le système oblige les personnes visées par les lois douanières canadiennes (notamment les tarifs et les nombreuses autres dispositions) à signaler aux autorités appropriées les marchandises qui sont importées, à faire elles-mêmes l'évaluation des droits et des taxes qui s'appliquent, à répondre sincèrement aux questions et à verser les paiements appropriés.

18.32 En raison de la complexité de la Loi et des règlements qui s'appliquent à l'importation des marchandises, il est inévitable que les importateurs et leurs agents commettent des erreurs involontaires en tentant d'interpréter les exigences et d'y répondre. En outre, certains membres du public importateur essaieront sciemment d'éviter les droits et taxes qui s'appliquent ou de contourner le système d'une autre façon.

En conséquence, le système douanier est conçu en vue de:

-encourager le public à respecter intégralement les lois et règlements et décourager les personnes qui seraient tentées d'éviter délibérément les droits et taxes;

-déceler les erreurs commises par le public importateur et obtenir le paiement des droits et taxes appropriés; et

-repérer les fraudes ou les abus délibérés et imposer les amendes appropriées.

18.33 On procède à l'examen, à l'évaluation et à l'étude des douanes de façon sélective. Ce processus "sélectif", combiné à la tendance naturelle des importateurs à tenter de réduire leurs obligations, constitue un réel défi pour ceux qui doivent appliquer un système "volontaire".

Mise en application et dédouanement

18.34 Le système douanier doit être en mesure de percevoir les droits et les taxes à l'importation dus au gouvernement sans retarder indûment le mouvement des marchandises, ce qui pourrait avoir un effet préjudiciable sur les importateurs qui ont besoin de leurs marchandises pour faire marcher leurs affaires. Ainsi, le système doit être souple, mais il doit également prévoir un niveau acceptable de contrôle et ceci à un coût raisonnable.

18.35 Étant donné que la souplesse diminue normalement lorsque les contrôles augmentent, il faut faire preuve de beaucoup de jugement et choisir les bons mécanismes de contrôle pour établir un juste équilibre entre la souplesse et les contrôles.

Autres facteurs

18.36 Un certain nombre d'autres aspects des opérations douanières compliquent l'établissement de mécanismes efficaces de contrôle. Il s'agit notamment de:

-la dispersion géographique des bureaux de douane nécessaires pour satisfaire les besoins du public importateur (plus de 650 établissements différents);

-l'évolution de la technologie des transports, comme l'avènement des conteneurs et des gros porteurs, qui font augmenter le coût et le temps nécessaires à l'accomplissement de la fonction douanière, au point de rendre désuets certains mécanismes de contrôle traditionnels et de faire naître une tendance à réduire l'ampleur des examens, ce qui fait augmenter le risque;

-l'existence de petits bureaux, qui n'emploient souvent qu'un ou deux agents, ce qui empêche la répartition des tâches comme mécanisme de contrôle; et

-la complexité des règlements, des procédés et de la loi, dont l'interprétation et l'application à une vaste gamme de marchandises importées nécessitent très souvent un fort degré de jugement.

18.37 Chacun des facteurs précédents, combiné au volume irrégulier de déclarations d'importation que doit traiter le personnel des Douanes, ajoute une dimension de complexité. Les Douanes doivent être en mesure de faire face à ces facteurs qui comportent des risques

élevés dans un cadre de perception qui dépend de la déclaration volontaire et de l'auto-évaluation; elles n'exercent, en outre, qu'un contrôle restreint sur les autres participants, comme les transporteurs et les courtiers. Des ententes, en vue d'obtenir des renseignements conclues avec des organismes chargés de faire exécuter la loi et les renseignements fournis par le public, peuvent dans une certaine mesure réduire les possibilités d'erreurs ou de fraude. Même si l'incidence des facteurs mentionnés plus haut n'a pas été déterminée de façon précise, il est évident que les Douanes fonctionnent dans un milieu où elles sont exposées aux erreurs et à la fraude, de l'intérieur et de l'extérieur.

Évaluation générale

18.38 Le Ministère a procédé à un certain nombre de modifications de son organisation afin de pouvoir mieux relever les défis auxquels il doit faire face. Il a pris des dispositions afin de combler certaines lacunes qu'il avait relevées dans la gestion et les contrôles financiers et il prend actuellement des mesures, afin de mieux pouvoir faire face à l'augmentation importante de son volume de travail, grâce à un vaste programme d'informatique. Au moment de notre vérification, le Ministère avait relevé le besoin d'examiner un certain nombre de domaines qui avaient fait l'objet de commentaires dans notre Rapport.

18.39 Bien qu'il s'agisse de mesures positives, il y a encore beaucoup à accomplir pour améliorer davantage les systèmes de gestion et de contrôle du Ministère, particulièrement dans les domaines suivants:

-déterminer l'effet qu'a pu avoir sur le revenu perçu l'absence de certains contrôles ou groupes de contrôles;

-évaluer les procédés et les pratiques douanières actuelles pour trouver quelle partie du revenu total pouvant être perçu, l'est réellement (soit l'efficacité du programme) et évaluer dans quelle mesure le Ministère réussit à faire appliquer les autres lois;

-mettre au point un système de mesure de l'économie et du rendement des activités douanières;

-établir ou modifier, selon les résultats des points précédents, les procédés et les contrôles qui permettront de percevoir le maximum de revenu au moindre coût possible; et

-fournir à l'administration le soutien requis par l'intermédiaire de la fonction de vérification interne.

18.40 Si le Ministère donne la suite voulue aux questions précédentes, il pourrait retirer, à court et à long terme, les importants avantages suivants:

-aider à une meilleure imputabilité au sein du Ministère ainsi qu'à l'échelle du gouvernement grâce à des systèmes de mesure du rendement;

-fournir des renseignements qui pourraient aider à maximiser la perception du revenu; et

-aider le Ministère à faire face au volume de travail croissant dans un milieu de contrainte des ressources.

Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité

18.41 Le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité a porté sur l'aptitude du Ministère à administrer ses ressources, en vue d'appliquer les divers lois et règlements sur l'importation des marchandises commerciales.

18.42 Les questions que nous avons posées à l'administration du Ministère avaient pour but de déterminer dans quelle mesure il avait établi des procédés satisfaisants pour mesurer et signaler l'efficacité du sous-programme des douanes et de déterminer si les gestionnaires disposaient des renseignements voulus pour prendre des décisions fondées sur l'économie et le rendement.

Mesure de l'efficacité du programme

18.43 En vertu du système d'auto-évaluation, les personnes responsables du contrôle des importations commerciales devraient connaître:

-le montant de revenus provenant des droits et des taxes d'importation qui, avec un respect de 100%, devrait théoriquement être perçu par les Douanes, par comparaison à ce que l'on reçoit réellement; et

-l'efficacité du Ministère à faire appliquer les autres lois qui ne sont pas axées sur les revenus, mais qui ont un rôle important à jouer pour protéger l'industrie et la société canadiennes.

18.44 Ces facteurs sont primordiaux à la mesure de la sous-activité Examen et contrôle des opérations commerciales des Douanes. Même si le Ministère a établi des objectifs pour le sous-programme douanier, il n'a pas élaboré d'indices d'efficacité pour la sous-activité et les principales opérations qu'elle comporte, soit l'examen, l'évaluation et les enquêtes.

18.45 On peut utiliser les indices d'efficacité à des fins autres que l'évaluation du rendement. Ils peuvent également aider à la répartition des ressources entre les éléments des opérations, à la détermination de l'équilibre optimum d'application et à l'évaluation de l'impact qu'a sur les opérations le fait d'accepter la responsabilité de lois nouvelles ou révisées.

18.46 Le mandat du Ministère, qui consiste à contrôler le mouvement international des marchandises, l'oblige également à administrer ou appliquer des lois qui sont d'abord du ressort d'autres ministères. L'application des Lois sur les douanes, le tarif, l'accise, S.R., r. E-12, la taxe d'accise, S.R., c. E-13 et de la

Loi anti-dumping intéresse le Ministère d'abord et avant tout, bien que celui-ci soit également chargé de faire appliquer plus de cinquante autres lois, comme la Loi sur la marine marchande du Canada, S.R., c. S-9, la Loi sur les épizooties, S.R., c. A-13 et la Loi sur la Corporation commerciale canadienne, S.R., c. C-6. Le degré d'efficacité que demandent les ministères responsables de ces lois n'étant pas défini on ne fait pas les efforts voulus pour mesurer l'efficacité.

18.47 Pour mesurer l'efficacité de la sous-activité de "l'Examen et contrôle des opérations commerciales", le Ministère doit être en mesure de:

-déterminer à quel point il "applique" bien ces lois; et

-s'assurer qu'il perçoit le revenu "approprié".

18.48 Le Ministère a conçu des systèmes et procédés pour vérifier l'exactitude des revenus réellement perçus concernant des importations particulières et pour aider à déceler les revenus non déclarés qui ne seraient pas perçus autrement. Cependant, le Ministère n'a pas déterminé quelle partie des revenus possibles était, de fait, perçue. Notre vérification, effectuée avec l'aide du personnel du Ministère, a démontré qu'il existe des moyens pratiques de mesurer l'efficacité de la fonction d'évaluation. Des sondages semblables pourraient servir à mesurer l'efficacité des autres opérations du Ministère, par exemple, l'examen des marchandises, les enquêtes, le système de post-vérification des transporteurs, les droits d'importation remboursés à la sortie et les remboursements. On peut trouver les résultats détaillés aux paragraphes 18.102 à 18.110 du Rapport d'un sondage effectué par notre Bureau dans le secteur de l'évaluation, en vue de déterminer l'écart qui existe entre les revenus perçus et ceux qui auraient dû être perçus.

18.49 Les mesures mentionnées plus haut fourniraient également une indication de la réussite du système de soumission volontaire, compte tenu que cette réussite est également fonction de la qualité des renseignements mis à la disposition des commerçants et des autres participants du système.

18.50 Le Ministre devrait élaborer des indices d'efficacité pour la sous-activité "Examen et contrôle des opérations commerciales", afin de pouvoir mesurer l'apport de cette sous-activité la réalisation des objectifs du programme.

Mesure du rendement des opérations

18.51 Dans un domaine comme les Douanes, où l'activité est si intense, il est indispensable, pour exercer un contrôle efficace, de mettre au point et d'utiliser un système de mesure de l'efficacité.

18.52 Depuis 1970, le Ministère travaille activement à la définition des mesures de la productivité. Il a préparé des procédés standard d'exploitation pour la plupart des tâches qui composent le

rôle douanier. Pour chaque type de procédé d'exploitation également nommé indice secondaire, le Ministère a préparé des normes techniques de productivité. Il a également mis au point un indice de productivité unique pour la sous-activité Examen et contrôle des opérations commerciales qui est le temps consacré à chaque opération commerciale. Cependant, il n'est pas significatif de comparer la valeur de l'indice de productivité à celle de l'année de référence, étant donné que la combinaison d'indices secondaires qui forment l'indice de productivité peut varier au fil des ans. Ainsi, la valeur de l'indice et la productivité signalée peuvent varier que le rendement ait varié ou non.

18.53 Même si le Ministère s'est efforcé d'enregistrer et de communiquer des données sur la mesure de la productivité, ces dernières ne se sont révélées utiles qu'en partie. Les gestionnaires n'ont que très peu utilisé ce genre de données, car la présentation et le contenu des rapports ne favorisaient pas la formulation de décisions sur la répartition détaillée des ressources. En conséquence, le personnel de gestion à tous les niveaux, des bureaux de douane à l'administration centrale, ne recevait pas les renseignements nécessaires sur le rendement des opérations dont il avait la responsabilité.

18.54 L'insuccès du programme de mesure de la productivité des opérations peut être attribué à plusieurs facteurs, notamment:

-au défaut de tenir à jour les normes de travail;

-au défaut de déterminer un moyen d'adapter l'indice de productivité aux modifications que subit la combinaison des indices secondaires; et

-a la validité et l'utilité douteuses des renseignements fournis à la gestion.

18.55 Le Ministère a admis les problèmes susmentionnés et il tente présentement de leur donner suite en reconsidérant la façon d'aborder la mesure de la productivité.

18.56 Dans le cadre des efforts que déploie le Ministère pour mettre au point une nouvelle façon d'aborder la mesure du rendement, il devrait s'attacher davantage à définir précisément les résultats voulus et à établir des normes de travail dans certains lieux de travail importants. Ces mesures contribueront à élaborer une série de normes nationales et à améliorer les comptes rendus de la gestion.

Contrôles du système de revenu des douanes

Contrôle de l'examen et de l'arrivée des marchandises jusqu'au vint de dédment

18.57 Le processus de déclaration constitue la première étape du contrôle des marchandises importées. Il s'agit du travail lié au dédouanement des marchandises, à partir du moment de leur entrée au Canada jusqu'à la présentation de la documentation par les courtiers

ou les importateurs qui demandent la main levée des marchandises. La méthode fondamentale pour relever les écarts entre les marchandises déclarées et les marchandises importées, consiste à examiner les marchandises pour vérifier si elles sont conformes aux documents d'importation. L'examen des marchandises nécessite des installations appropriées. Ces installations, tout comme le nombre d'inspecteurs disponibles, constituent un facteur déterminant du nombre d'examens qui peuvent être effectués.

18.58 Les marchandises qui seront examinées ne sont pas choisies de façon systématique. Par exemple, l'examen des camions dépend du jugement de chaque inspecteur et des installations dont il dispose pour procéder a l'examen et ne comporte pas le recours à des techniques d'échantillonnage valables du point de vue statistique. La mise en place de telles techniques permettrait de quantifier l'effet d'examens plus ou moins approfondis. En outre, l'inspecteur des douanes ne dispose pas des renseignements compréhensifs dont il a besoin sur les transporteurs, les importateurs et les courtiers.

18.59 La documentation sur les constatations de l'inspection n'est pas suffisamment détaillée et l'inspecteur des douanes ne signale pas toujours les renseignements aux spécialistes des marchandises bien que ceci soit requis par les procédés. Donc, l'évaluation des marchandises qui n'ont pas été examinées aux fins d'imposition des droits et taxes, peut ne pas être juste. En résumé, l'administration à tous les niveaux dispose de renseignements insuffisants pour lui permettre de mesurer l'efficacité du processus d'examen, ou pour décider de la façon la plus efficace de répartir le personnel d'inspection, bien que les administrateurs de bureaux qui exercent la surveillance voulue soient en mesure de déterminer la qualité des examens effectués par les inspecteurs des douanes.

18.60 Certains transporteurs terrestres importants se voient accorder le statut de "transporteur soumis à la post-vérification", ce qui leur permet de transporter des marchandises au pays sans subir d'examen à la frontière. Le Ministère contrôle ces transporteurs par des vérifications au hasard des convois aux entrepôts intérieurs et par des vérifications de leurs dossiers.

18.61 En raison des méthodes de post-vérification, ces transporteurs sont soumis à moins d'examens que d'autres. Parmi les faiblesses du système de post-vérification, il faut noter le manque de personnel de l'équipe de post-vérification, l'inexistence de manuels de vérification, le manque d'expérience du personnel chargé du traitement électronique des données et des restrictions dans la méthodologie. Ces faiblesses du contrôle des transporteurs soumis à la post-vérification laissent planer la possibilité de fraudes qui passeront inaperçues ou d'importations de marchandises à l'égard desquelles les droits ou taxes ne seront pas acquittés.

18.62 Nous avons également signalé au Ministère des faiblesses de contrôle dans d'autres domaines du processus de déclaration. Ces faiblesses sont mentionnées dans la sous-section suivante du présent chapitre. Les faiblesses du processus de déclaration, ajoutées au

manque de renseignements concernant les résultats du processus d'examen, signifient que le Ministère ne sait pas s'il y a un écart significatif entre les marchandises déclarées et les marchandises importées.

18.63 Le Ministère devrait:

-évaluer d'autres méthodes d'effectuer le processus de sélection pour examen fin de déterminer la méthode la plus appropriée de mesurer la non-conformité. Ces méthodes pourraient être fondées sur un ensemble de techniques, profits et renseignements d'échantillonnage valables du point de vue statistique;

-mettre au point un meilleur système de description des résultats du processus d'examen et veiller à ce qu'il soit implanté de façon uniforme à l'échelle du pays. Ces renseignements devraient être à la base de meilleures communications entre l'inspecteur des douanes et le spécialiste des marchandises;

-réévaluer le système des transporteurs soumis à la post-vérification afin de déterminer si ce système est assez efficace pour déceler et décourager fraudes et erreurs; et

-établir des sondages sélectifs pour déterminer les répercussions des faiblesses du processus de déclaration et la meilleure méthode de coût-efficacité pour appliquer les contrôles.

Documentation de contrôle du fret

18.64 Les documents de contrôle du fret représentent la première preuve à l'appui des marchandises importées au Canada. Ils constituent un élément critique du système entier de perception des revenus douaniers. Le système de contrôle doit absolument être fort et bien défini pour assurer que l'inventaire des marchandises est exact jusqu'à ce que les marchandises soient déclarées et les droits payés. La dispersion géographique des opérations douanières nuit à la mise sur pied d'un système efficace permettant de réaliser ces objectifs, étant donné que les documents émanant de plusieurs points sont présentés au hasard à divers bureaux de douane, ce qui empêche l'utilisation de séquences numériques comme mécanisme de contrôle.

18.65 Les procédés d'établissement des contrôles exercés sur la réception et le traitement des documents aux bureaux intérieurs de dédouanement comportent des faiblesses fondamentales. Ces faiblesses font augmenter le risque de perte de revenu, puisque le Ministère ne peut s'assurer que les dossiers de contrôle sont complets.

18.66 Le Ministère n'a pas les installations sécuritaires adéquates; en outre, l'accès au système de dossiers de contrôle du fret n'est pas suffisamment restreint. Il est essentiel d'exercer ces contrôles dans un système de dossiers ouverts comme celui-ci.

18.67 Certaines faiblesses relevées dans le processus d'acquittement réduisent la certitude que le Ministère peut obtenir

que tous les acquittements soient valables et qu'on ait donné suite à tous les documents en souffrance de façon appropriée. Il faut compter, parmi ces faiblesses, la destruction des documents qui empêche l'évaluation de l'intégrité du processus d'apparemment; la surveillance restreinte; l'usage limité de la conciliation des documents d'entrée et de sortie; et le nombre restreint de comptes rendus présentés à l'administration.

18.68 Le manque de contrôles à ce stade du processus de dédouanement a des répercussions sur les contrôles de tout le système. Il faut prendre rapidement des mesures pour corriger la situation actuelle.

18.69 Le Ministère devrait évaluer l'incidence des faiblesses actuelles du contrôle sur la perception du revenu et réévaluer les besoins de contrôle dans ce domaine, en accordant une importance particulière au contrôle, à la surveillance, à la conciliation des documents et aux comptes rendus.

18.70 Le Ministère devrait améliorer la sécurité physique des fichiers de documents ouverts de contrôle du fret et veiller à ce que les documents importants soient conservés.

Comptes à recevoir

18.71 Le Ministère a relevé un certain nombre de problèmes qui se posent dans les systèmes de comptes à recevoir des Douanes et il a formulé de nouvelles lignes de conduite et procédés, afin de renforcer le contrôle interne dans ce domaine. Au moment de la rédaction du Rapport, nous n'avions étudié ni l'implantation ni le fonctionnement réel du nouveau système. Notre étude des nouvelles méthodes a fait ressortir un nombre restreint de faiblesses du contrôle interne demandant une étude et une évaluation plus poussées.

18.72 Parmi ces faiblesses, on compte le manque d'un contrôle intégré de tous les types de comptes à recevoir; la répartition inadéquate des tâches, tant dans le contrôle exercé sur les comptes à recevoir dans les diverses unités d'exploitation que dans la perception des montants à recouvrer par le personnel des comptes à recevoir; le personnel des diverses unités d'exploitation qui ont leurs propres comptes à recevoir n'est pas suffisamment au courant des méthodes de perception. Nous avons lieu de croire que le Ministère compte remédier à ces lacunes de contrôle au cours de l'implantation de son nouveau système des comptes à recevoir.

18.73 Le Ministère devrait apporter de nouvelles améliorations au contrôle interne des comptes à recevoir des Douanes, en veillant à ce que les procédés révisés englobent tous les types de comptes à recevoir et en dispensant la formation appropriée au personnel d'exploitation qui ne fait pas partie des unités des comptes à recevoir, mais qui participe à la perception des comptes à recevoir.

Perception

18.74 Nous avons constaté, dans nombre de bureaux, un manque au plan de la répartition des tâches et de la surveillance du travail accompli, ce qui laisse le Ministère à la merci d'erreurs et de fraudes. Les rapports sur la perception ne sont pas suffisamment détaillés pour servir de mécanisme secondaire de contrôle des opérations de perception ou pour aider la direction à prendre des décisions, particulièrement en ce qui concerne l'affectation de son personnel. Dans certains cas, nous avons remarqué que les employés n'observent pas les règlements du gouvernement, notamment ceux qui touchent la réception et le dépôt des fonds publics.

18.75 La seule base de données du Ministère pour la perception est la pièce réservée aux dossiers dans chaque bureau. L'accès aux dossiers n'est pas suffisamment contrôlé et ces pièces ne constituent donc pas un endroit sécuritaire pour ranger les dossiers importants.

18.76 Les faiblesses mentionnées plus haut dans le contrôle interne diminuent l'habileté du Ministère à bien contrôler la réception et le dépôt des fonds publics et de fournir des dossiers exacts et complets pour étayer cette activité.

18.77 Le Ministère devrait étendre et préciser les procédés dans les domaines de la répartition des tâches, de la sécurité physique des dossiers et de la participation des surveillants aux fonctions de réception des fonds; il devrait également s'assurer que son personnel respecte les procédés.

18.78 Le Ministère devrait voir à l'application des règlements, notamment ceux qui touchent la réception et le dépôt des fonds publics.

Entrepôts de douanes

18.79 Les importateurs peuvent, dans certaines circonstances, importer des marchandises au Canada, être protégés par une garantie et payer les droits et les taxes qui s'appliquent au moment où les marchandises sont utilisées, plutôt qu'au moment de l'importation. Le Ministère a permis l'établissement d'environ 1,200 entrepôts de douanes administrés par le secteur privé, et il inspecte (vérifie) ces établissements afin d'appliquer les règlements sur les entrepôts de douane et de veiller au paiement des droits et taxes appropriés.

18.80 Des faiblesses dans le système de numérotation et d'inscription des importations, la mauvaise tenue des livres et les contrôles inadéquats des documents et des registres peuvent occasionner une perte de revenus.

18.81 Au cours de notre examen des procédés qui sont utilisés pour contrôler les entrepôts de douanes, nous avons constaté que les critères de sélection pour l'inspection des entrepôts, basés sur les numéros d'inscription des entrepôts, ne tiennent pas compte de facteurs tels que, l'importance des stocks et les cas antérieurs d'irrégularités. Nous avons également décelé un certain nombre de faiblesses dans les procédés d'inscription, notamment le manque de

participation des surveillants au processus d'inspection et la remise de comptes rendus inadéquats sur les constatations des inspections. En conséquence, on risque de réduire sérieusement l'efficacité de la fonction d'inspection comme moyen de décourager les opérateurs d'entrepôts qui ne respecteraient pas les règlements et de découvrir les erreurs accidentelles ou délibérées. Nous croyons savoir que le Ministère prépare actuellement des procédés visant à normaliser la structure des amendes et les méthodes d'inspection des entrepôts de douanes.

18.82 Le Ministère devrait fournir de meilleurs registres comptables des marchandises emmagasinées dans les entrepôts de douanes, ainsi qu'une meilleure sécurité et des suivis plus réguliers et efficaces des fichiers ouverts.

18.83 Les inspections des entrepôts de douanes devraient davantage tenir compte de l'importance de vérifier les stocks et assurer que les dossiers des opérateurs d'entrepôts et ceux de l'administration des douanes concordent.

18.84 Le Ministère devrait prendre des mesures afin que les surveillants participent plus activement à l'inspection et afin d'améliorer les comptes rendus sur les constatations des inspections. Il faudrait également réviser les critères utilisés pour déterminer quels entrepôts seront soumis à une vérification.

Évaluation

18.85 Les inspecteurs des douanes et les spécialistes des marchandises évaluent les documents d'importation et les calculs sont vérifiés à la machine par d'autres personnes. Les spécialistes des marchandises passent en revue la plupart des importations qui excèdent les limites prescrites. C'est ce qui constitue la plus grande partie des revenus des Douanes. Cet examen oblige le personnel à faire preuve de jugement à cause du volume important de documents complexes. Bien que les inspecteurs aient déjà examiné les marchandises en question, il se peut que leurs caractéristiques physiques n'aient pas toujours été clairement établies.

18.86 Le défaut d'inscrire les documents examinés, l'imperfection des dispositifs de sécurité qui prévalent dans la zone de travail, ajoutés à la destruction des documents immédiatement après l'examen, empêchent le Ministère de s'assurer de l'exhaustivité du processus d'évaluation.

18.87 Le fait d'utiliser des limites fixées arbitrairement et de n'examiner que de façon superficielle les importations inférieures à ces limites, de même que le fait de modifier ces limites dans certaines régions selon le volume de travail peuvent avoir un effet préjudiciable sur l'aptitude des Douanes à évaluer et donc à percevoir les revenus dus au gouvernement.

18.88 La direction ne met pas à profit les rapports de surveillance et de gestion pour évaluer les résultats et la qualité du

travail accompli par le personnel chargé de l'évaluation. En outre, le manque de dispositions concernant la dotation tenant compte du volume régional de travail et l'utilisation insuffisante de programmes de formation officiels et réguliers pour tous les employés qui participent à l'évaluation, amoindrissent l'aptitude du Ministère à assurer la qualité voulue de l'examen des documents.

18.89 Étant donné la difficulté de la tâche, il faut implanter des contrôles sévères pour assurer la qualité de la fonction d'évaluation.

18.90 Le Ministère devrait analyser tous les facteurs de coût-efficacité avant de fixer les limites en-dessous desquelles les importations ne seront pas examinées de façon régulière par la section des spécialistes des marchandises.

18.91 Le Ministère devrait raffermir le contrôle de I'évaluation. Il devrait 8 cette fin conserver les documents clés pendant une période appropriée, établir de meilleurs procédés de surveillance et s'assurer que la formation des employé et la dotation correspondent 8 ses besoins.

Drawbacks, remboursements et remises

18.92 En vertu de programmes de stimulation commerciale, le Ministère accorde aux importateurs un recouvrement des droits payés (drawbacks), ou la dispense des droits qu'ils devraient autrement payer (remises). Le Ministère rembourse, également les droits et taxes qui ont été payés en trop. Au cours de l'année précédente, cette activité a entraîné des versements s'élevant à plus de $260 millions.

18.93 Notre étude de l'activité de remise ne touchait que les unités régionales de drawbacks, remboursements et remises et ne touchait pas les opérations automatisées pour les remises sur les machines, l'administration centrale des demandes de remises et le programme d'entrée en franchise des véhicules automobiles.

18.94 Nous appuyons les améliorations que le Ministère a apportées au contrôle interne du traitement et de la comptabilité en ce qui concerne les remboursements. Cependant, il subsiste encore des domaines où les contrôles sont faibles. on compte parmi ces faiblesses, le manque de procédés normalisés pour vérifier les demandes; le fait que les surveillants ne font pas une étude suffisante des documents à l'appui des demandes; le fait qu'il n'existe pas de système de rotation pour les vérificateurs de demandes afin d'assurer leur indépendance; et l'insuffisance des dispositifs de sécurité sur les demandes traitées. En outre, les comptes rendus de gestion ne fournissent pas de renseignements sur les demandes traitées par type ou par importateur. Ces faiblesses ont pour effet d'augmenter le risque de payer en double certaines réclamations ou de faire des versements pour des réclamations qui ne sont pas admissibles.

18.95 Conformément au mandat du Ministère d'évaluer, de percevoir

et de justifier les droits et les taxes, diverses sections des opérations se sont vues assigner la responsabilité d'assurer que les marchandises importées en vertu des ordres de remise, ont en fait droit à la dispense des droits et taxes. En outre, la Loi sur l'administration financière oblige le Ministère à signaler annuellement dans les Comptes publics les remises qui excèdent $1,000. Cependant, le système comporte des faiblesses dans le contrôle des documents, la vérification des réclamations (semblable à celle mentionnée plus haut) et dans les comptes rendus. Ces faiblesses pourraient permettre que certaines remises non valides ou non autorisées passent inaperçues. Ceci pourrait à son tour entraîner que les renseignements et les montants signalés dans les Comptes publics soient sous-estimés ou inexacts. Les agents du Ministère, avec qui nous avons discuté de cette question, admettent qu'il faut passer en revue le système de remises et ils nous ont informé que cette revue serait entreprise en 1980.

18.96 Le Ministère devrait modifier ses procédés afin d'entourer les demandes d'un dispositif de sécurité adéquat, d'améliorer la surveillance et les comptes rendus des activités de remboursement et d'améliorer la documentation concernant les demandes. Il devrait préparer des critères de sélection et des profils de vérification qui pourraient être utilisés lors de la sélection et de l'examen des réclamants.

18.97 Le Ministère devrait s'assurer que son plan en vue de réexaminer les contrôles actuels de la comptabilité et des comptes rendus des remises, comporte une évaluation complète de tous les contrôles internes se rapportant à cette fonction.

18.98 En enquêtant sur les faux rapports, les évasions fiscales ou les fraudes soupçonnés, présumés ou connus, qu'ont commis les importateurs, les exportateurs ou leurs agents, la section des enquêtes cherche à découvrir les personnes qui ont commis ces fautes et à décourager celles qui commettraient des infractions aux lois administrées par les Douanes et l'Accise.

18.99 Notre vérification comportait une évaluation du système de contrôle interne des cas devant faire l'objet d'enquêtes, ainsi que des enquêtes, des comptes rendus et de la perception des sommes perçues en moins. Elle touchait également le système de rapports financiers, les méthodes d'enquête et l'indépendance, la formation et la répartition du personnel chargé des enquêtes.

18.100 Nous avons constaté que nombre des facteurs mentionnés plus haut étaient régis par des critères, des normes et des procédés inadéquats, ce qui complique la tâche du Ministère d'assurer que la qualité et l'efficacité des enquêtes sur place correspondent à ses besoins. En outre, il n'existe pas de directives pour assurer que le personnel des autres fonctions transmette les renseignements à la section des enquêtes dans les circonstances appropriées. Nous avons constaté qu'un nombre important de dossiers ont été clos sans enquête et sans que l'on ait déterminé l'effet que l'enquête aurait pu avoir sur la perception du revenu.

18.101 Le Ministère devrait prendre des mesures pour renforcer le contrôle exercé sur les renseignements transmis à la section des enquêtes et sur les dossiers dont s'occupe cette section. Il devrait également réévaluer ses besoins en dotation et en formation ainsi que les procédés d'enquête. En outre, le Ministère devrait déployer des efforts supplémentaires pour évaluer la possibilité de percevoir le revenu dans les cas d'enquêtes possibles transmis à la section.

Quantification statistique de l'évaluation de l'écart de revenu

18.102 Nous avons jugé que la quantification des pertes de revenus dans au moins une des fonctions de déclaration, d'évaluation et de perception constituait un élément important lors de l'examen des questions de coût-efficacité, particulièrement pour déterminer:

-s'il existe des moyens pratiques de mesurer l'efficacité de la fonction d'évaluation;

-dans quelle mesure il est possible d'avoir recours à d'autres méthodes pour maximiser les revenus; et

-s'il existe un écart de revenu et, dans l'affirmative, son importance et certains renseignements sur ses causes.

18.103 Étant donné que le sondage se limitait à l'évaluation, il ne faut pas croire que les résultats soient indicatifs de l'écart de revenu combiné qui peut exister dans l'ensemble des fonctions. Compte tenu du facteur de soumission volontaire des opérations douanières, il est probable qu'il y a tout autant ou plus de risques de perte de revenu dans le processus de déclaration que dans l'évaluation. En outre, le sondage avait pour but de relever les situations qui donnent lieu à des évaluations incorrectes, qui occasionnent la perception en trop ou en moins du revenu et ne pouvait déterminer si les erreurs étaient accidentelles ou délibérées.

18.104 Les sondages ont démontré qu'au cours d'une période de six mois, un bureau important aurait pu percevoir environ $14 millions de plus (ce qui représente 3%) si cette somme avait été relevée par la fonction d'évaluation. Il s'agit de notre meilleure estimation de l'évaluation de l'écart de revenu pour ces six mois, bien que l'écart pourrait se situer entre $5 et $22 millions. La période visée par notre sondage dans ce bureau comprenait la phase de lancement du système Examen, mainlevée et appréciation. Nous avons effectué des sondages semblables dans un autre bureau important et dans deux bureaux plus petits. Il faut signaler qu'en ce qui concerne tous les bureaux ayant fait l'objet du sondage, l'écart de revenu relevé dans les étapes vérifiées du système n'est pas nécessairement équivalent au montant des droits et taxes qui aurait pu être perçu en plus auprès des importateurs. Pour vérifier ce montant il faudrait procéder à un tout autre genre de sondage.

18.105 Nous n'avons pu nous fier aux résultats des sondages effectués dans les bureaux plus petits, parce que les systèmes de

classement et les méthodes de comptabilité du Ministère nous empêchaient d'extraire l'échantillon de documents requis de la façon appropriée. Les résultats du sondage effectué dans l'autre grand bureau pour une période d'échantillon de neuf mois ont indiqué un écart approximatif de $4 millions (0.7%), pouvant varier de $1 million à $6.5 millions. Au cours de cette période de neuf mois, un système partiellement informatisé d'évaluation était en vigueur. Le système Examen, mainlevée et appréciation était en vigueur pendant toute la durée du sondage. En raison d'un certain nombre de facteurs concernant ce bureau, nous avons suggéré au Ministère de reprendre le sondage, comme il l'avait fait pour le bureau qui avait un grand écart de revenu, pour vérifier pourquoi les résultats sont si différents de ceux de l'autre grand bureau.

18.106 Notre vérification, grâce à la collaboration du personnel du Ministère, a révélé qu'il existe des moyens pratiques de quantifier l'efficacité de la fonction évaluation. Il serait possible d'effectuer des sondages semblables pour mesurer l'efficacité des autres opérations du Ministère, comme l'examen des marchandises, les enquêtes et le système de transporteurs soumis à la post-vérification, ainsi que les drawbacks et les remboursements. Les résultats de nos sondages indiquent (comme il faut s'y attendre dans tout système de revenus fondé sur la soumission volontaire) qu'il existe une différence, en faveur des importateurs, entre les droits et taxes qui pourraient vraiment être jugés percevables et ceux qui sont réellement évalués. Fait encore plus important, particulièrement à la lumière des contraintes de ressources du Ministère, ces sondages n'ont pas seulement révélé l'efficacité des mécanismes de contrôle actuels, mais l'analyse des résultats suggère également des façons de maximiser la perception de revenus ou d'effectuer d'autres activités sur une base de coût-efficacité. Ce sujet fait également l'objet de commentaires dans les paragraphes 18.48 à 18.50 (étude des méthodes de coût-efficacité).

18.107 Les résultats de ces sondages peuvent à leur tour aider à déterminer la justesse des niveaux actuels de dotation et l'incidence véritable de l'augmentation ou de la diminution du nombre d'employés sur la perception potentielle de revenu et sur les autres activités liées à l'application des lois. Par exemple, nous avons constaté dans le bureau mentionné au paragraphe 18.104 que 80% des revenus du Ministère provenait du premier 20% des importations à valeur élevée, 90% de l'écart de revenus que nous avons décèle provenait du premier 15% des importations à valeur élevée.

18.108 Les résultats ont démontré que si l'on fixait à un niveau supérieur la valeur critique des droits sur les importations qui doivent être examinées par les spécialistes des marchandises, le volume d'importations sujettes à examen diminuerait considérablement et que le taux de perception des revenus serait probablement tout aussi élevé.

18.109 Le Ministère devrait entreprendre des sondages, fondés sur des techniques d'échantillonnage statistique, afin de mesurer l'efficacité de l'évaluation et Il devrait envisager l'utilisation de

ces mêmes techniques pour mesurer d'autres fonctions.

18.110 Le Ministère devrait étudier attentive ment les critères utilisés pour déterminer quelles déclarations d'importation seront soumises à un examen détaillé, afin de déterminer si ces critères répondent aux besoins du Ministère d'utiliser ses ressources en personnel de la façon la plus efficace et au meilleur coût.

Système de traitement automatisé des déclarations du fret à l'entrée et de perception (C.E.P.A.C.S.)

18.111 Afin de faire face à son volume de travail avec un meilleur rendement et une plus grande efficacité, le Ministère a entrepris en 1970 un vaste programme d'informatique.

18.112 Le système C.E.P.A.C.S. qui en a découlé s'inspire fortement des manuels de procédés qui existaient et il comporte deux principaux éléments. Le premier dresse et tient à jour un dossier qui renferme les documents de contrôle du fret de toutes les marchandises importées au pays. on rend compte au moment de la comparaison des renseignements qui figurent sur les documents présentés par les importateurs et les courtiers avec ceux de la documentation correspondante d'importation, ce qui aide à vérifier que les marchandises ont été acquittées comme il se doit et que les droits ont été payés. Un deuxième segment vérifie l'exactitude de certains renseignements qui figurent dans les déclarations présentées par les importateurs et les courtiers.

18.113 Nous avons étudié en 1977, la mise sur pied du système C.E.P.A.C.S. dans le cadre d'un examen a l'échelle du gouvernement des contrôles exercés sur les systèmes automatisés de traitement des données (Étude E.S.I.I.). Cet examen portait sur la justesse des contrôles de l'organisation et des contrôles de gestion et de planification dans l'évolution du système C.E.P.A.C.S., à partir de son lancement jusqu'au moment de l'étude E.S.I.I.

L'Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information avait constaté ce qui suit:

-Le Ministère avait entrepris d'élaborer un vaste système automatisé sans avoir la capacité et les ressources voulues pour un projet de cette envergure. Nous avons constaté durant toutes les phases du lancement du projet que les pratiques de contrôle de planification, de budgétisation et de gestion en général comportait de graves faiblesses.

-Le système n'était pas entièrement implanté et nombre d'importantes questions concernant la faisabilité fondamentale du système et son efficacité par rapport au coût étaient toujours sans réponse.

18.114 Au cours de la dernière année, le Ministère a effectué certaines modifications importantes afin d'améliorer les contrôles de gestion exercés sur l'élaboration du système. Au moment de notre vérification de 1978 des systèmes de revenus, le C.E.P.A.C.S. était en

vigueur dans la région-pilote et le Ministère songeait à l'implanter dans d'autres régions. Étant donné l'incidence de ce système sur le contrôle des revenus et les constatations de l'Étude E.S.I.I. sur l'élaboration des systèmes, nous avons cru bon d'examiner les contrôles financiers dans le système et les contrôles de planification avant leur implantation.

18.115 Nous avons constaté au moment de notre vérification des contrôles que, dans certains cas, le Ministère a mis en place des mécanismes de contrôle qui ne le protègent qu'au minimum contre les fraudes et certains types d'erreurs.

18.116 Pour ce qui est de l'implantation ultérieure du système, nous avons constaté que le Ministère était au courant de certains problèmes importants entourant le fonctionnement du système. En raison de ces problèmes et de l'envergure du système, le Ministère a fixé un certain nombre de critères pour orienter ses décisions concernant l'implantation ultérieure du système. Ces critères comportent notamment l'efficacité du système à évaluer exactement les revenus, son aptitude à combler les besoins des utilisateurs en temps voulu, sa compatibilité aux systèmes manuels, l'exactitude de la configuration actuelle et sa capacité d'absorber de nouvelles fonctions.

18.117 Au cours de l'année précédente, le Ministère a effectué certaines études et préparé diverses analyses, afin de donner suite aux questions et problèmes soulevés par les critères.

18.118 Notre examen de la méthodologie choisie pour étudier l'effet du C.E.P.A.C.S. sur les revenus nous porte à croire qu'on n'a pas effectué suffisamment de travail pour justifier l'expansion du système, compte tenu de son aptitude à améliorer l'évaluation et la perception des revenus. Les rapports du Ministère reconnaissent le fait que, par rapport au travail accompli, l'augmentation de revenus dans une des régions où le système était en vigueur ne peut pas être directement attribuée au C.E.P.A.C.S. Nous croyons qu'il faudrait accorder plus d'importance a des sondages visant à comparer le traitement de transactions particulières à l'aide du C.E.P.A.C.S. au traitement de ces mêmes documents par des systèmes manuels.

18.119 En ce qui concerne les autres critères du Ministère qui ne touchent pas les revenus, nous avons constaté que dans certains cas les rapports reconnaissent qu'il faudra fixer des critères de rendement et accumuler assez de données factuelles sous-jacentes avant d'entreprendre une évaluation valable du C.E.P.A.C.S. Ces critères devraient comprendre des normes de rapidité, d'exactitude et de coût-efficacité des procédés du C.E.P.A.C.S. Le Ministère a reconnu qu'il faudra modifier dans les autres régions certains des systèmes manuels (qui ne sont pas conformes aux règlements fixés par les Douanes), afin que le C.E.P.A.C.S. soit mis en vigueur de façon ordonnée et efficace.

18.120 Nous croyons que le Ministère devra prendre des décisions fondamentales d'une grande portée pour résoudre ces questions. Ces décisions engloberont beaucoup plus que le système C.E.P.A.C.S. et

pourront avoir des répercussions sur certaines pratiques actuelles.

18.121 En résumé, les rapports du Ministère sur le C.E.P.A.C.S. que nous avons étudiés soulèvent beaucoup de questions et de problèmes importants, dont la solution aura une influence marquante sur l'implantation ultérieure du système.

18.122 Le Ministère a dernièrement décidé d'implanter le système dans une autre région et de le surveiller de très près. Nous avons lieu de croire que le Ministère a pris cette décision en tenant compte des circonstances qui prévalent et qu'il est tout à fait au courant des risques que sa décision comporte et qu'il les juge raisonnables. Le Ministère effectue de nouvelles études concernant l'efficacité du C.E.P.A.C.S. dans le domaine des revenus.

18.123 Le Ministère devrait suspendre toute nouvelle implantation du système C.E.P.A.C.S. jusqu'à ce qu'il ait terminé les analyses coût-efficacité et jusqu'à ce qu'il ait donné des réponses entièrement satisfaisantes aux questions et problèmes sous-jacents soulevés dans les rapports ministériels d'évaluation du C.E.P.A.C.S.

18.124 Dans les régions où le C.E.P.A.C.S. est déjà en vigueur, le Ministère devrait prendre des dispositions afin d'évaluer l'effet des lacunes existantes et d'apporter les correctifs voulus.

Vérification interne

18.125 Le Ministère comporte une fonction de vérification interne, dont le personnel autorisé s'élève à 65 années-hommes et dont le budget dépasse $1.6 million. Nous avons examiné cette fonction en 1974-1975 afin de vérifier si elle comportait d'importantes lacunes qui pourraient diminuer l'efficacité potentielle de la vérification interne, qui est un élément clé du système général de gestion et de contrôle financiers du Ministère. Nous avions alors recommandé certaines améliorations.

18.126 Au cours de l'examen des contrôles des systèmes de revenu des Douanes que nous avons terminé dernièrement, nous avons de nouveau examiné la vérification interne pour vérifier dans quelle mesure le Ministère avait adopté et mis en pratique les recommandations de l'Étude de 1974-1975 sur la gestion et le contrôle financiers (E.G.C.F.). Notre examen avait également pour but de vérifier si la vérification interne, (de la façon dont elle est organisée, planifiée, dotée et effectuée), joue un rôle efficace dans le système de contrôle de gestion, proportionnellement à notre évaluation des besoins du Ministère dans ce domaine.

18.127 Il est évident que c'est aux gestionnaires opérationnels et hiérarchiques que revient la responsabilité d'élaborer et de faire fonctionner les systèmes de contrôle du Ministère. Le personnel de la vérification interne a un rôle important à jouer: d'abord, il doit concevoir et mettre en vigueur un programme de vérification qui relèvera les domaines où les contrôles ne sont pas à la mesure des risques que comporte le procédé et où les risques d'erreurs, de fraude

ou d'abus ont augmenté parce que les mécanismes de contrôle sont mal conçus ou mal appliques; il doit, en outre, effectuer des vérifications qui tiennent pleinement compte de l'efficacité, du rendement et de l'économie des programmes et des procédés du Ministère.

18.128 Les cadres supérieurs ont pris certaines initiatives pour tenter de créer un cadre de travail convenable, dans lequel le personnel de la vérification interne puisse répondre aux exigences de son rôle. La gestion a, entre autre, établi le mandat de la vérification interne, structuré une organisation consolidée, défini clairement, les rapports hiérarchiques et établi un système de revue par le biais d'un comité de vérification. Les principaux avantages de ces récentes modifications se feront sentir au fil du temps.

18.129 Au cours de notre vérification, la direction de la vérification interne précisait des programmes révisés qui accordent une importance plus grande aux activités douanières. L'année précédente, cependant, il semble qu'elle a accordé plus d'importance aux activités de l'Accise. Il s'agit de mesures positives en vue d'améliorer la fonction de vérification interne du Ministère. Nous croyons cependant que cette fonction n'a pas encore donné au Ministère le soutien requis, surtout parce qu'elle n'a pas effectué suffisamment de vérifications qui reconnaissent le degré de risque et la divulgation inhérents à la nature des opérations et parce qu'elle n'a pas encore complètement mis au point les procédés et techniques de vérification nécessaires. Les constatations de notre étude de la vérification interne de ce Ministère, doivent être envisagées par rapport à notre étude sur la vérification interne à l'échelle de tout le gouvernement. Cette dernière étude est exposée au chapitre 12.

18.130 Notre étude de la vérification interne du Ministère a révélé les faits suivants:

o Par le passé, les vérifications portaient surtout sur le respect des lois et ne s'attachaient pas assez à fournir une bonne évaluation de la qualité des mécanismes de contrôle dans les principales activités liées à la perception de revenus. Le personnel de la vérification interne n'a commencé que dernièrement un processus de planification en vue de produire des rapports de vérification pouvant donner une bonne vue d'ensemble des divers éléments importants qui composent les activités douanières.

o La vérification interne a formulé un certain nombre de plans et d'estimations des ressources nécessaires. Ces plans prévoient que les vérifications atteindront les objectifs exposés dans le nouveau mandat de vérification. Cependant, dans certains domaines, ces plans ne sont pas encore assez détaillés pour permettre de déterminer convenablement les besoins en personnel et le temps requis.

o Les rapports de vérification ont été soumis au sous-ministre après d'importants retards, bien que le contenu des rapports ait été transmis aux personnes responsables de la fonction ou de la région, ou les deux.

o Le Ministère n'a utilisé qu'en partie les techniques de vérification fondées sur les systèmes et il n'a pas du tout utilisé d'autres techniques qui aideraient à assurer des vérifications axées sur le rendement et efficaces.

o Nous avons constaté qu'il n'y a pas eu la surveillance nécessaire pour aider a assurer que la planification, le déroulement et le compte rendu détailles des vérifications se sont déroulés de façon adéquate.

18.131 Suite à notre examen de la vérification interne, nous en sommes arrivés à la conclusion que notre Bureau ne peut se fier entièrement à la vérification interne du Ministère; cette situation ne pourra changer que lorsque le Ministère aura effectivement implante les modifications, dont certaines sont déjà en cours, a la façon dont la vérification interne est planifiée, dotée, effectuée et signalée. Le degré de confiance ne sera pas suffisant pour affecter de façon matérielle la nature, le moment et l'ampleur de notre vérification des activités douanières.

18.132 Le nouveau mandat de la vérification et le Comité de vérification aideront à préciser les rôles et les rapports et fourniront la surveillance suivie et l'insistance générale à cette fonction. Cependant, les lacunes fondamentales qui ont affecté la vérification générale font apparaître le problème encore plus fondamental de préciser les façons dont les vérifications doivent être conçues et dotées afin de réaliser les objectifs. Les plans actuels en vue d'améliorer la vérification interne afin qu'elle réponde à son nouveau mandat présenteront le double défi de réussir à court et à long terme.

18.133 Le Ministère devrait attacher plus d'importance à:

-définir clairement la nature des vérifications nécessaires et leurs composantes;

-fixer les priorités et les délais afin de réaliser les objectifs de vérification établis dans la politique de vérification ministérielle;

-évaluer les aptitudes du personnel par rapport aux plans nouveaux et actuels et aux techniques de vérification nécessaires et obtenir au besoin les ressources voulues;

-adopter les techniques de vérification qui conviennent le mieux ou perfectionner les techniques actuelles.

Sommaire des recommandations et des commentaires du Ministère

TRAVAIL DE RECHERCHE SUR L'ANALYSE DU COÛT-EFFICACITÉ

Recommandations

Mesure de l'efficacité du programme

18.50 Le Ministère devrait élaborer des indices d'efficacité pour la sous-activité de "l'Examen et contrôle des opérations commerciales" afin de pouvoir mesurer l'apport de cette activité à la réalisation des objectifs du programme.

Commentaires du Ministère

Acceptée. Le Ministère poursuit l'évaluation de ses opérations afin d'établir des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité et en rendre compte.

Recommandations

Mesure du rendement des opérations

18.56 Dans le cadre des efforts que déploi le Ministère pour mettre au point une nouvelle méthode d'aborder la mesure du rendement, il devrait s'attacher davantage à définir précisément les résultats voulus et à établir des normes de travail dans certains lieux de travail importants. Ces mesures contribueront à élaborer une série de normes nationales et à améliorer les comptes rendus de la gestion.

Commentaires du Ministère

Acceptée

CONTRÔLES DU SYSTÈME DE REVENUE DES DOUANES

Recommandations

Contrôle de l'examen et de l'arrivée des marchandises jusqu'au point de dédouanement

18.63 Le Ministère devrait:

-évaluer d'autres méthodes d'effectuer le processus de sélection pour examen afin de déterminer la méthode la plus appropriée de mesurer la non-conformité. Ces méthodes pourraient être fondées sur un ensemble de techniques, profils et renseignements du point de vue statistique;

Commentaires du Ministère

Acceptée. Les plans ministériels accordent une grande priorité à cette question.

Recommandations

-mettre au point un meilleur système de description des résultats du processus d'examen et veiller à ce qu'il soit implanté de façon uniforme à l'échelle du pays. Ces renseignements devraient être à la base de meilleures communications entre l'inspecteur des douanes et le spécialiste des marchandises;

Commentaires du Ministère

Le Ministère convient qu'il faut insister davantage afin que les lignes de conduite soient appliquées uniformément dans tout le pays.

Recommandations

-réévaluer le système des transporteurs soumis à la post-vérification afin de déterminer si ce système est assez efficace pour déceler et décourager fraudes et erreurs; et

Commentaires du Ministère

Acceptée.

Recommandations

-établir des sondages sélectifs pour déterminer les répercussions des faiblesses du processus de déclaration et la meilleure méthode de coût-efficacité pour appliquer les contrôles.

Commentaires du Ministère

Le Ministère continuera la revue périodique du processus de déclaration et il apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité.

Recommandations

Documentation de contrôle du fret

18.69 Le Ministère devrait évaluer l'incidence des faiblesses actuelles du contrôle sur la perception du revenu et réévaluer les besoins de contrôle dans ce domaine, en accordant une importance particulière au contrôle, à la surveillance, à la conciliation des documents et aux comptes rendus.

Commentaires du Ministère

Le Ministère continuera la revue périodique des procédés de perception et il apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité. Dans sa prochaine étude, il réévaluera les besoins de contrôle, en insistant particulièrement sur le contrôle, la surveillance, la conciliation des documents et sur les comptes rendus.

Recommandations

18.70 Le Ministère devrait améliorer la sécurité physique des fichiers de documents ouverts de contrôle du fret et veiller à ce que les documents important soient conservés.

Commentaires du Ministère

Le Ministère reverra sa ligne de conduite sur le contrôle des

documents et la raffermira au besoin. Il convient également qu'il faut maintenir une bonne piste de vérification.

Recommandations

Comptes à recevoir

18.73 Le Ministère devrait apporter de nouvelles améliorations au contrôle interne des comptes à recevoir des Douanes, en veillant à ce que les procédés révisés englobent tous les types de comptes à recevoir et en dispensant la formation appropriée au personnel d'exploitation qui ne fait pas partie des unités des comptes à recevoir, mais qui participe à la perception des comptes à recevoir.

Commentaires du Ministère

Le Ministère accepte d'appliquer ses procédés à tous les types de comptes à recevoir et de dispenser la formation voulue au personnel d'exploitation qui participe à la perception des comptes à recevoir.

Recommandations

Perception

18.77 Le Ministère devrait étendre et préciser les procédés dans les domaines de la répartition des tâches, de la sécurité physique des dossiers et de la participation des surveillants aux fonctions de réception des fonds; il devrait également s'assurer que son personnel respecte les procédés.

Commentaires du Ministère

Le Ministère passe présentement en revue les procédés actuels qui régissent la répartition des tâches, la sécurité physique des dossiers et la participation des surveillants aux fonctions de perception et il les modifiera au besoin.

Recommandations

18.78 Le Ministère devrait voir à l'application des règlements, notamment ceux qui touchent la réception et le dépôt des fonds publics.

Commentaires du Ministère

Le Ministère fait présentement respecter les règlements en diffusant les lignes de conduite et les procédés dans les manuels et des bulletins, en passant en revue les systèmes, en mettant en vigueur des systèmes de vérification du respect des règlements et en procédant à des examens de vérification interne et externe. Le Ministère examinera l'efficacité de ces processus.

Recommandations

Entrepôts de douanes

18.82 Le Ministère devrait fournir de meilleurs registres comptables des marchandises emmagasinées dans les entrepôts de douanes, ainsi qu'une meilleure sécurité et des suivis plus réguliers et efficaces des fichiers ouverts.

Commentaires du Ministère

Acceptée. Une étude est présentement en cours.

Recommandations

18.83 Les inspections des entrepôts de douanes devraient davantage tenir compte de l'importance de vérifier les stocks et assurer que les dossiers des opérateurs d'entrepôts et ceux de l'administration des douanes concordent.

Commentaires du Ministère

Acceptée.

Recommandations

18.84 Le Ministère devrait prendre des mesures afin que les surveillants participent plus activement à l'inspection et afin d'améliorer les comptes rendus sur les constations des inspections. Il faudrait également réviser les critères utilisés pour déterminer quels entrepôts seront soumis à une vérification.

Commentaires du Ministère

Acceptée. Cette question fera partie de l'étude mentionnée au paragraphe 18.82.

Recommandations

Évaluation

18.90 Le Ministère devrait analyser tous les facteurs de coût-efficacité avant de fixer les limites en-dessous desquelles les importations ne seront pas examinées de façon régulière par la section des spécialistes des marchandises.

Commentaires du Ministère

Acceptée.

Recommandations

18.91 Le Ministère devrait raffermir le contrôle de l'évaluation. Il devrait à cette fin conserver les documents clés pendant une période appropriée, établir de meilleurs procédés de surveillance et s'assurer que la formation des employés et la dotation correspondent à

ses besoins.

Commentaires du Ministère

Le Ministère poursuivra la revue périodique des fonctions d'évaluation et apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité.

Recommandations

Drawbacks, remboursements et remises

18.96 Le Ministère devrait modifier ses procédés afin d'entourer les demandes d'un dispositif de sécurité adéquat, d'améliorer la surveillance et les comptes rendus des activités de remboursement et d'améliorer la documentation concernant les demandes. Il devrait préparer des critères de sélection et des profils de vérification qui pourraient être utilisés lors de la sélection et de l'examen des réclamants.

Commentaires du Ministère

Le Ministère poursuivra la revue périodique des procédés de réclamation et il apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité. Il accepte de fixer des critères de sélection et des profils de vérification en tenant compte des observations formulées par le Vérificateur général.

Recommandations

18.97 Le Ministère devrait s'assurer que son plan en vue de réexaminer les contrôles actuels de la comptabilité et des comptes rendus des remises, comporte une évaluation complète de tous les contrôles internes se rapportant à cette fonction.

Commentaires du Ministère

Acceptée.

Recommandations

Enquêtes

18.101 Le Ministère devrait prendre des mesures pour renforcer le contrôle exercé sur les renseignements transmis à la section des enquêtes et sur les dossiers dont s'occupe cette section. Il devrait également réévaluer ses besoins en dotation et en formation ainsi que les procédés d'enquête. En outre, le Ministère devrait déployer des efforts supplémentaires pour évaluer la possibilité de percevoir le revenu dans les cas d'enquêtes possibles transmis à la section.

Commentaires du Ministère

Le Ministère poursuivra la revue et procédés de ses lignes de conduite

sur les enquêtes et apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité.

Recommandations

Quantification statistique de l'évaluation de l'écart de revenu

18.109 Le Ministère devrait entreprendre des sondages, fondés sur des techniques d'échantillonnage statistique, afin de mesurer l'efficacité de l'évaluation et il devrait envisager l'utilisation de ces mêmes techniques pour mesurer d'autres fonctions.

Commentaires du Ministère

Le Ministère convient qu'il faut raffermir les systèmes de mesure de l'efficacité pour toutes les fonctions, y compris l'évaluation.

Recommandations

18.110 Le Ministère devrait étudier attentivement les critères utilisés pour déterminer quelles déclarations d'importation seront soumises à un examen détaillé, afin de déterminer si ces critères répondent aux besoins du Ministère d'utiliser ses ressources en personnel de la façon la plus efficace et au meilleur coût.

Commentaires du Ministère

Le Ministère poursuivra la revue périodique de ces critères et il apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité.

Recommandations

Système de traitement automatisé des déclarations du fret à l'entrée et de perception (C.E.P.A.C.S.)

18.123 Le Ministère devrait suspendre toute nouvelle implantation du système C.E.P.A.C.S. jusqu'à ce qu'il ait terminé les analyses coût-efficacité et jusqu'à ce qu'il ait donné des réponses entièrement satisfaisantes aux questions et problèmes sous-jacents soulevés dans les rapports ministériels d'évaluation du C.E.P.A.C.S.

Commentaires du Ministère

Acceptée. Le Ministère a déjà adopté cette mesure.

Recommandations

18.124 Dans les régions où le C.E.P.A.C.S. est déjà en vigueur, le Ministère devrait prendre des dispositions afin d'évaluer l'effet des lacunes de contrôle existantes et d'apporter les correctifs voulus.

Commentaires du Ministère

Acceptée. Le Ministère continuera d'améliorer le système C.E.P.A.C.S.

et de combler toutes les lacunes qu'il décèlera.

Recommandations

Vérification interne

18.133 Le Ministère devrait attacher plus d'importance à:

-définir clairement la nature des vérifications nécessaires et leurs composantes;

-fixer les priorités et les délais afin de réaliser les objectifs de vérification établis dans la politique de vérification ministérielle;

-évaluer les aptitudes du personnel par rapport aux plans nouveaux et actuels et aux techniques de vérification nécessaires et obtenir au besoin les ressources voulues;

-adopter les techniques de vérification qui conviennent le mieux ou perfectionner les techniques actuelles.

Commentaires du Ministère

Acceptée. Le Ministère continuera d'insister sur ces domaines et il apportera au besoin les perfectionnements ou les ajustements conformément à l'esprit des recommandations.

19

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS, DES OBSERVATIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Introduction

19.1 Le présent chapitre signale les constatations de notre travail de vérification au ministère des Transports, aux organismes et aux sociétés de la Couronne connexes durant l'année financière 1977-1978. Il comprend les données de base des opérations du Ministère et un sommaire de notre travail de vérification et de nos observations. Outre nos activités régulières de vérification, nous avons réalisé plusieurs études spéciales dans le cadre de notre examen du Ministère au cours de l'année, et nous avons consacré un élément du chapitre à chacune d'entre elles.

Vue d'ensemble du Ministère

19.2 Le ministère des Transports est chargé d'administrer les politiques et les programmes du Gouvernement fédéral dans le domaine des transports. Il figure parmi les ministères les plus considérables et les plus complexes; il rend compte de 20,929 années-hommes et des dépenses totales de $1,017 millions, sans compter les paiements aux organismes connexes et aux sociétés de la Couronne pour l'année financière terminée le 31 mars 1978. Le coût total des actifs relevant de son administration dépasse $3,000 millions.

19.3 L'objectif fondamental du Ministère, selon la modification proposée à la Loi nationale sur les transports S.R., c. N-17, est d'administrer une politique des Transports qui donne au Canada un réseau efficace de transports qui soit un instrument de soutien efficace en vue de la réalisation des objectifs sociaux et économiques à l'échelle nationale et régionale et qui assure aux usagers l'accessibilité et l'égalité de traitement.

19.4 Le Ministère comprend une Administration centrale et trois Administrations: Air, Marine et Surface. Celles-ci se divisent en quelque 2,000 centres de responsabilité et de coût dont relèvent plus de 110 sous-activités de programme distinctes. En outre, le Ministère est responsable du Fonds renouvelable des aéroports qui est considéré comme une entité distincte aux fins de rapports financiers.

19.5 En outre, les organismes connexes et les sociétés de la Couronne dont voici la liste relèvent du Ministère des transports; ces organismes et sociétés contribuent directement à la réalisation des objectifs du Ministère:

Commission canadienne des transports Conseil des ports nationaux Administration de la voie maritime du Saint-Laurent Seaway international bridge corporation, Ltd. Administration de pilotage de l'Atlantique Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée Administration de pilotage des Laurentides Administration de pilotage

du Pacifique La Société des transports du Nord, Limitée Air Canada Les Chemins de fer Nationaux du Canada Canadian National (West Indies) Steamships, Limited Via Rail Canada Inc.

19.6 On traitera plus loin dans ce Rapport de la nature de ces organismes et de ces sociétés de la Couronne. Bien que chacune de ces organisations soit essentielle à la réalisation des objectifs du Ministère, leur répercussion sur la section des Comptes publics traitant du ministère des Transports se limite aux crédits particuliers qui financent certains aspects limités de leur programme ou de leurs activités. Des états financiers distincts sont préparés pour chacune de ces entités. Les problèmes qui découlent de cette pratique sont traités du chapitre 6 de notre Rapport.

19.7 Les dépenses totales du Ministère, y compris les paiements aux sociétés de la Couronne et aux organismes connexes ainsi qu'au Fonds renouvelable des aéroports, peuvent se résumer comme suit:

Budgétaires	1977-1978	1976-1977
	(milliers de dollars)	
Exploitation	$ 846,203	$ 733,749
Immobilisations	231,525	229,228
Subventions et Contributions	546,416	492,391
	1,624,144	1,455,368
Moins: Recettes et revenus à faire valoir sur le Crédit	153,362	142,322
	1,470,782	1,313,046
Non-budgétaires		
Prêts et avances	172,217	145,445
Total	$1,642,999	$1,458,491

Dépenses de fonctionnement

19.8 Administration centrale. L'Administration centrale comprend les cabinets du ministre et du sous-ministre et assure les fonctions centrales, dont la planification, l'élaboration des politiques, la recherche et le développement. Elle comprenait 1,233 employés au 31 mars 1978 et le total de ses dépenses de fonctionnement s'élevait à $48.0 millions pour 1977-1978 et à $44.3 millions pour 1976-1977.

19.9 Administration des transports aériens. L'Administration canadienne des transports aériens (A.C.T.A.), chargée de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des aéroports civils et des quais d'hydravions appartenant au Ministère ou dirigés par lui, constitue la plus considérable des administrations du Ministère. Elle exploite et entretient également des installations de télécommunications et d'aides électroniques à la navigation; elle assure un système de contrôle de la circulation aérienne pour le

Canada et l'espace aérien international désigné; elle développe et applique de la législation aéronautique les normes et les procédés pour l'inspection, l'examen et la délivrance de permis au personnel de l'aviation, aux transporteurs commerciaux et aéronefs ainsi que pour les enquêtes sur les accidents d'aviation; elle exploite et entretient une flotte de 55 aéronefs qui servent à l'étalonnage des aides à la navigation et au transport des fonctionnaires.

19.10 L'A.C.T.A. comprend une Administration centrale et six Bureaux régionaux:

Région	Emplacement	Nombre d'employés	Dépenses brutes de fonctionnement	
			1977-1978	1976-1977
			(en milliers de dollars)	
Administration centrale	Ottawa	1,744	$ 71,896	$ 77,278
Atlantique	Moncton	2,246	61,921	59,626
Ouest	Edmonton	1,662	48,095	41,945
Québec	Montreal	1,552	44,851	41,460
Ontario	Toronto	1,625	43,486	37,234
Centre	Winnipeg	1,349	42,703	37,200
Pacifique	Vancouver	1,342	36,151	31,375
		11,520	$349,103	$326,118

Dans les régions, le gouvernement fédéral possède 168 aéroports intérieurs dont 90 sont exploités par l'A.C.T.A. (y compris Malton, Dorval, Mirabel et Vancouver qui font partie du Fonds renouvelable des aéroports).

19.11 Administration des transports maritimes. L'Administration canadienne des transports maritimes (A.C.T.M.) coordonne un certain nombre d'organisations s'occupant d'activités maritimes, y compris le Conseil des ports nationaux, l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et les Administrations de pilotage. Le principal élément de l'A.C.T.M. est la Garde côtière du Canada (GCC) qui s'occupe des aides à la navigation, de la sécurité et de la réglementation des navires, des télécommunications et des services électroniques ainsi que des autres services maritimes de soutien qu'assure sa flotte. Ses services comprennent les services de brise-glaces et d'escorte dans les glaces, de recherche et de sauvetage, de patrouille de la zone de pêche et de contrôle de la pollution maritime. L'A.C.T.M. administre également les ports publics désignés et d'autres propriétés maritimes fédérales, ainsi que la législation relative aux commissions locales des ports.

19.12 La Garde côtière canadienne comprend une Administration centrale et cinq Bureaux régionaux:

Région	Emplacement	Nombre d'employés	Dépenses brutes de fonctionnement

			1977-1978	1976-1977
			(en milliers de dollars)	
Administration centrale	Ottawa	752	$ 60,611	$ 53,898
Maritimes	Dartmouth	1,296	40,058	36,705
Laurentides	Québec	1,028	36,949	32,869
Ouest	Vancouver	707	22,803	21,163
Centre	Toronto	494	15,637	14,524
Terre-Neuve	Saint-Jean	442	13,435	11,434
		4,719	$189,493	$ 170,593

Ces régions comprennent 11 bureaux de district, 400 gardiens de ports et capitaines de ports et plus de 150 vaisseaux, dont plusieurs gros brise-glaces.

19.13 AdminIstration des transports de surface. L'Administration canadienne des transports de surface (A.C.T.S.) est chargée de l'administration des politiques fédérales relatives aux chemins de fer, à la sécurité des véhicules automobiles, aux routes et aux services de traversiers. Elle s'occupe également de l'exploitation de certains services maritimes de traversiers assumés par le Canada soit au moment de la Confédération ou en vertu des conditions de l'union avec Terre-Neuve. Ces services de traversiers sont exploités pour le Ministère par CN Marine. L'A.C.T.S. avait 251 employés au 31 mars 1978 et des dépenses de fonctionnement et d'entretien de $139.6 millions en 1977-1978 et de $99.5 millions en 1976-1977, y compris des paiements pour les déficits de fonctionnement de traversiers.

Dépenses d'immobilisations

19.14 Le Ministère est impliqué d'une façon considérable dans l'acquisition et la construction d'installations et d'équipements divers. Les dépenses d'immobilisation au cours de l'année s'élevaient à $231.5 millions, ce qui représentait environ 14% du total des dépenses en immobilisations du Gouvernement fédéral. Bon nombre des postes impliquent un financement considérable réparti sur plusieurs années et ils sont traités comme des projets. Voici la liste des grands projets qui était en cours durant l'année à l'étude:

Projet (en millions de dollars)	Coût estimatif total	Dépenses courantes	Besoins futurs
Services de navigation aérienne - J.E.T.S.	$ 26.7	$ 3.9	$ 6.4
Aéroport international de Calgary	127.4	26.9	-
Agrandissement de l'aéroport inter			

national d'Edmonton	32.7	2.2	10.9
Projet d'aéroport de Pickering	112.0	12.5	16.9
Matériel intégré de commande des communications	14.2	4.2	1.7
Agrandissement de l'aéroport inter national de Toronto (Malton)	159.7	35.3	54.8
Agrandissement de l'aéroport international de Vancouver	33.5	4.3	6.9
Automatisation des phares	14.2	1.0	.1
Brise-glaces de classe "R"	108.0	39.8	34.8
Systèmes de gestion du trafic maritime de la Côte ouest	18.0	4.9	6.3
Centre d'essai des véhicules automobiles	25.8	8.2	1.0
Terre-Neuve - Navires à passagers nos 1 et 2	85.5	-	83.6
Port-aux-Basques - installation portuaires	22.7	4.2	12.3
Navire destiné à remplacer le navire à moteur Abegweit	35.5	0.2	34.4
Institut de formation de Transports Canada	58.0	21.8	14.5

Subventions et contributions

19.15 Le Ministère effectue des contributions substantielles ou des paiements de transfert aux provinces, aux municipalités et à certains organismes de recherche afin d'améliorer les installations de transport au Canada. Les contributions servent à améliorer et à prolonger les grands réseaux routiers et ferroviaires et à aider les services de cabotage pour voyageurs et les services de traversiers.

19.16 Voici la liste des principales contributions:

	1977-1978	1976-1977
	(en milliers de dollars)	
Contributions		
Coûts d'immobilisations en vue de la remise en état de Prairie Branch Railway Lines	$30,000	$ -
Rénovation des réseaux routier primaires de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba	28,447	26,702
Construction et exploitation de certaines lignes de chemin de fer en Colombie-Britanique	27,000	54,000
Subventions dans le cadre des transports maritimes pour la prestation de services de traversiers et de cabotage pour marchandises et voyageurs	13,494	15,564
Prolongement du réseau routier dans le nord de la Colombie-Britanique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba	11,033	10,736
Paiements à l'Alberta à l'égard du maintien des prix canadiens du pétrole	14,000	20,000
Prestation de services de traversiers et de cabotage côtier pour voyageurs en Colombie-Britanique	8,000	-

Sommaire des activités de vérification

19.17 Un des principaux aspects de notre examen du Ministère avait trait à la responsabilité qui incombe à notre Bureau d'exprimer un avis sur les états financiers du Gouvernement du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978. Le ministère des Transports a été choisi, entre autres, pour un examen en profondeur selon un système de rotation annuelle des ministères.

19.18 Notre vérification au sein du Ministère a tenu compte des diverses activités de programme, de la signification des dépenses, des crédits parlementaires individuels, de la nature décentralisée des opérations, de même que de la portée et des résultats des vérifications effectuées au cours des années précédentes. Au cours de notre travail, nous avons examiné les divers procédés comptables et les mesures de contrôle internes à certains endroits choisis pour déterminer l'étendue de notre examen et le nombre des articles à vérifier. En outre, nous avons examiné le travail de la Direction de la revue et de la vérification financières qui constitue un autre

élément du système de contrôle interne au sein du Ministère.

19.19 Nous avons beaucoup insisté sur les sondages et l'évaluation des procédés du Ministère et des mesures de contrôle internes, puisque l'étendue des activités et le volume des transactions rendent impossible une vérification détaillée de toutes les transactions du Ministère. Notre examen cherchait également à déterminer si le Ministère s'est conformé à toutes les exigences législatives, y compris les politiques et directives du Conseil du Trésor.

19.20 Pour faciliter le choix des diverses transactions à examiner, nous avons extrait des données précises des dossiers de traitement électronique des données du Ministère, au moyen d'un programme d'extraction pour vérification. Cette technique permet d'identifier et de séparer assez facilement les articles comportant un "risque", d'après à la fois la somme en cause et la nature de la dépense, en vue de sondages en profondeur.

19.21 Au cours de l'année, outre le travail exécuté à divers endroits de l'Administration centrale, nous avons visité les emplacements suivants:

Administration des transports aériens

Bureaux régionaux

Atlantique-Moncton
Centre-Winnipeg
Ontari--Toronto
Pacifique-Vancouver
Québec-Montréal
Ouest-Edmonton

Administration des transports maritimes

Bureaux régionaux de la Garde côtière

Centre-Toronto
Laurentides-Québec
Maritimes-Dartmouth
Terre-Neuve-Saint-Jean
Ouest-Vancouver

Autres emplacements
Aéroport de Calgary
Aéroport de Goose Bay
Aéroport de London

Bases de la Garde côtière
Québec
Parry Sound

19.22 Outre le travail de vérification financière et de vérification de l'application, nous avons réalisé un certain nombre

d'études spéciales au sein du Ministère en rapport avec notre mandat élargi ainsi que certaines études de domaines particuliers à l'échelle du gouvernement. Ces études spéciales comprenaient:

-une évaluation de la fonction de vérification interne;

-une évaluation de la planification et de l'acquisition des immobilisations en rapport avec sept grands projets;

-une évaluation des contrôles rattachés aux immobilisations; et

-une évaluation de la gestion des ressources humaines.

Constatations de la vérification financière

19.23 Comme il est indiqué au sommaire des activités de vérification, un travail considérable de vérification a été exécuté au sein du Ministère des transports pour aider le Bureau à se former une opinion sur les états financiers du Gouvernement du Canada. Au cours de notre examen, nous avons noté un certain nombre de faiblesses dans les procédés comptables et les contrôles internes° Ces observations et nos recommandations ont été signalées officiellement au Ministère dans des lettres à la direction. La plupart de ces observations et de ces recommandations ne sont pas suffisamment importantes pour figurer au présent Rapport. Celles qui le sont font l'objet des paragraphes qui suivent.

19.24 Directives insuffisantes pour l'établissement des déficits des traversiers. Dans les rapports antérieurs (paragraphe 18.10 en 1977) on attirait l'attention sur le fait qu'il n'y a pas d'accord officiel quant aux modalités et aux conditions d'exploitation du service de cabotage de Terre-Neuve, du service de traversiers de l'lie du Prince-Édouard et du service de traversiers entre North Sydney et Portaux-Basques. Ces services sont exploités pour le ministère des Transports par les Chemins de fer nationaux du Canada (CN). Le Ministère a absorbé les déficits calculés annuellement par le CN mais, puisqu'il n'y a pas d'accord officiel, n'a pas été en mesure de vérifier les déficits imputés à son crédit chaque année. Ces déficits s'élevaient à $112 millions pour les 15 mois terminés le 31 mars 1978 et à $85.8 millions pour les 12 mois terminés le 31 décembre 1976.

19.25 La CN marine, filiale du CN, a été établie pour exploiter les services, mais aucun accord n'a été signé établissant les modalités.

19.26 Le Ministère devrait hâter la conclusion d'un accord intégré de fonctionnement établissant les modalités en vertu desquelles la CN marine exploitera les services de traversiers en cause.

19.27 Passation non autorisée de contrats pour services de traduction. En vertu de la Loi sur le bureau des traductions, S.R., c. T-13, le Bureau des traductions du Ministère du secrétariat d'état assure sans frais les services de traduction aux divers ministères

gouvernementaux. Lorsque le Bureau des traductions ne peut assurer le service de traduction demandé par un ministère, le Bureau donne à contrat le service de traduction en cause.

19.28 Lors de notre examen de certains projets, nous avons noté que le ministère des Transports avait accordé un certain nombre de contrats, d'un coût estimatif de $107,000, à des sociétés privées pour la traduction d'un certain nombre de manuels techniques à l'usage de diverses directions d'exploitation. On n'a pas demandé au Bureau des traductions de traduire ces manuels puisque, de l'avis du Ministère, le Bureau ne disposait pas des ressources humaines nécessaires pour le faire dans un délai raisonnable. Inversement, aucune autorisation n'a été émise par le Bureau des traductions autorisant le Ministère à assurer des services de traduction par contrat.

19.29 On devrait établir des procédés au Ministre pour assurer que tous les besoins de traduction sont soumis au Bureau des traductions.

19.30 Paiement de services non reçus. Le Ministère des transports a nolisé un nouveau type de navire et un équipage pour évaluer son rendement pour les services de déglaçage et de sauvetage. Au début de l'affrètement de cinq mois, le navire a été endommagé par suite de l'état des glaces et mis en cale sèche pour une période de 45 jours. Le contrat d'affrètement stipulait soit un autre navire acceptable au Ministère ou la résiliation du contrat pour le cas où le premier navire ne serait pas en service. On n'a exercé ni l'une ni l'autre option. Afin de continuer l'affrètement, on a cité comme motifs une estimation inexacte de la durée des réparations et le désir de terminer l'évaluation durant la saison des glaces.

19.31 Le fait que le Ministère n'ait as résilié le contrat d'affrètement a abouti à des paiements non nécessaires de 100,000 pendant que le navire était en cale sèche et ne pouvait servir. Des négociations sont présentement en cours en vue de récupérer une partie des frais d'affrètement payés pendant que le navire n'était pas en service.

19.32 Le Ministre devrait prendre des mesures pour éviter l'avenir des paiements pour des services non reçus.

19.33 Défaut de donner suite aux écarts budgétaires. Les gestionnaires des centres de responsabilité à tous les niveaux reçoivent chaque mois des rapports comparant la performance pour l'année aux sommes prévues au budget. Notre examen a révélé plusieurs cas où les gestionnaires n'analysaient pas ces écarts pour en déterminer les causes afin de prendre, le cas échéant, des mesures correctives.

19.34 Les écarts mensuels importants devraient être analysés et l'on devrait consigner des motifs. Les documents devraient contenir des plans visant des mesures correctives le cas échéant et un avis quant aux fonds nécessaires ou disponibles.

19.35 Défaut d'observer les règlements d'autorisation des

paiements. La Loi sur l'administration financière et les règlements y afférent donnent le détail des approbations requises pour chaque demande de paiement; c'est-à-dire, certification quant aux biens fournis, aux services rendus, aux fonds disponibles, etc. Lorsque la délégation de l'autorité ci-haut mentionnée est permise, cette délégation doit être indiquée sur une carte de signature signée par la personne à qui l'autorité est déléguée et authentifiée au moyen de la signature d'un fonctionnaire responsable. Ces procédés sont les éléments clés du système de contrôle interne mis au point afin de maintenir l'intégrité des intrants recueillis d'un système opérationnel hautement décentralisé. Nous avons noté de nombreux cas où les demandes de paiement ont été signées par des personnes qui n'avaient pas l'autorisation écrite pour ce faire et d'autres cas où la signature requise était totalement absente.

19.36 Le Ministre devrait prendre des mesures pour s'assurer que seules les personnes autorisées peuvent certifier les demandes de paiement et que toutes les approbations nécessaires soient obtenues avant le paiement.

Vérification interne

Introduction

19.37 Le Ministère des transports a dépensé environ $1.5 million pour la vérification interne en 1977-1978, soit un total d'environ 50 années-hommes sans compter le personnel en détachement qui a exécuté certaines revues d'activités.

19.38 Nous avons abordé l'étude de la fonction de vérification interne en examinant une quantité suffisante de documentation sur les rapports hiérarchiques, l'utilisation des ressources, la planification de la fonction de vérification, les pratiques de vérification et les comptes rendus ainsi que les suites données à la vérification, afin de déterminer l'efficacité de cette fonction.

19.39 Les groupes de vérification interne qui ont fait l'objet de notre étude comprenaient la Direction de la revue et de la vérification financières, les trois Groupes de revue des activités et la Direction de l'évaluation. Étant donné l'ampleur des fonctions de vérification préalable et de vérification à posteriori au sein du Ministère, nous avons exclu de notre examen les groupes de révision fonctionnelle (par exemple, révision du personnel, télécommunications, assurance de la qualité), le Groupe d'étude sur la diminution des dépenses et le Conseil de revue des contrats.

Comité de vérification et de revue des activités

19.40 Le Comité de vérification et de revue des activités a été établi en 1976, date à laquelle le Sous-ministre exposait les responsabilités du Comité. Le Sous-ministre adjoint principal préside le comité et relève du Comité de gestion des transports présidé par le Sous-ministre.

19.41 Le Comité de vérification et de revue des activités comprend huit membres: le Sous-ministre adjoint principal, les trois Administrateurs, le Sous-ministre adjoint (Finances), le Directeur général de la programmation et de l'évaluation, le Directeur de la revue et de la vérification financières et le directeur de l'évaluation.

19.42 Au 31 mars 1978, le président n'avait convoqué que trois réunions, d'ordinaire une fois par année, afin d'étudier les rapports du Vérificateur général et de coordonner les opérations de vérification financière interne et de revue des activités qui se rattachent aux opérations. A la suite de notre examen, le Sous-ministre a annoncé son intention de présider le Comité, de convoquer des réunions mensuelles et d'élargir le mandat du Comité. En outre, il est prévu que le Sous-ministre adjoint (Finances) du ministère de la Défense nationale deviendra membre du Comité afin d'assurer un apport extérieur sous forme de conseils constructifs et de questions.

19.43 Le Comité sera en outre renforcé du fait qu'il sera chargé d'étudier et de recommander des directives de politique, des lignes directrices de procédés et des méthodologies pour les fonctions de vérification et de revue. Ces changements, de même que d'autres qui sont projetés au mandat et à la composition du Comité de vérification devraient accroître considérablement l'efficacité du Comité.

Direction de la revue et de la vérification financières

19.44 La direction de la revue et de la vérification financières a été établie en 1966 après la publication du guide du Conseil du Trésor sur l'administration financière. La Direction a effectué environ 125 vérifications en 50 endroits différents au cours de l'année terminée le 31 mars 1978. Ces vérifications ont été effectuées par un personnel d'environ 23 employés à un coût d'environ $600,000.

19.45 Notre étude de la Direction de la revue et de la vérification financières comprenait des entrevues, une étude de son organisation et un examen de documents de travail et de rapports.

19.46 Filière hiérarchique. La Direction de la revue et de la vérification financières relève du Sous-ministre adjoint (Finances) qui relève directement du Sous-ministre. Ceci pourrait amener un manque d'indépendance et d'objectivité dans l'exécution de la fonction de vérification interne.

19.47 La Direction de la revue et de la vérification financières devrait relever d'une personne indépendante de la fonction financière, relevant directement du Sous-ministre et chargée de coordonner toutes les fonctions de vérification interne.

19.48 Plan de vérification. A l'heure actuelle, la Direction prépare un plan annuel de vérification exposant les endroits à visiter et les éléments de contrôle financier à examiner. Notre étude de ces plans et du processus de planification a révélé plusieurs faiblesses, notamment:

-Le plan de vérification n'a pas été approuvé par la haute direction ni par le comité de vérification.

-L'univers de vérification n'a pas été convenablement défini et documenté.

-Le plan de vérification ne tient pas compte des facteurs de risque comme les faiblesses connues du contrôle interne, etc., et ne les évalue pas.

-Les priorités de vérification ne tiennent pas suffisamment compte des coûts en fonction des avantages prévus, surtout dans le domaine des vérifications de type de concession.

-Le plan de vérification est fondé sur les années-hommes autorisées dans la Direction plutôt que sur les années-hommes qui seront disponibles.

-On ne s'occupe guère des subventions et contributions ainsi que des dépenses en capital qui constituent ensemble 50% des dépenses totales du ministère.

-Aucune évaluation n'a été faite des répercussions des systèmes informatiques sur l'établissement des plans de la Direction.

19.49 La Direction devrait mettre au point un plan de vérification de plusieurs années fondé sur un univers de vérification clairement défini et tenant compte des éléments risque élevé, des ressources prévues en personnel, d'une rotation du champ d'application et d'une analyse des coûts en fonction des bénéfices. Le plan de vérification devrait être passé en revue et approuvé par le comité de vérification.

19.50 Manuel de vérification. Le "Manuel de vérification de la Direction de la revue et de la vérification financières" expose les politiques que le personnel de vérification doit suivre. En réponse à la recommandation faite en mai 1975 par l'Étude de la gestion et du contrôle financiers à l'effet que la Direction devrait compléter son manuel de vérification le plus tôt possible, le Ministère déclarait au mois d'août 1975 qu'un manuel révisé avait été publié. Cependant, plusieurs sections importantes ne sont toujours pas complétées, notamment les normes de vérification, les programmes de vérification et les procédés. Sans normes de vérification, il est impossible de planifier ou d'exécuter des vérifications d'une façon satisfaisante et cohérente.

19.51 La Direction devrait établir un échéancier ferme pour terminer le manuel et devrait s'assurer que le manuel est complété en conformité avec cet échéancier.

19.52 Préparation des feuilles de travail. Notre étude d'un échantillon de feuilles de travail de vérification a révélé des faiblesses graves de documentation, notamment:

-Les feuilles de tâches contenaient une documentation insuffisante quant à la portée du travail à exécuter.

-Les programmes de travail n'étaient pas utilisés d'une façon régulière; lorsqu'ils étaient utilisés, ils n'étaient pas approuvés avant le début du travail.

-Les motifs du travail, le fondement des méthodes de choix de la portée et de l'échantillon n'étaient pas exposés dans les documents de travail.

19.53 A cause de ces faiblesses indiquées ci-dessus, nous n'avons pu déterminer si le travail accompli était suffisant. On ne peut juger convenablement de la question de savoir si les vérifications sont suffisantes à moins que les objectifs ne soient exposés à l'avance, que des normes de vérification ne soient appliquées, que les forces et les faiblesses des contrôles ne soient identifiées, que la portée adoptée ne soit justifiée, que le travail ne soit réalisé en conformité avec un programme préparé et approuvé, que des conclusions ne soient atteintes et que des revues ne soient exécutées au niveau de la surveillance.

19.54 La Direction devrait mettre au point et appliquer des normes et des procédés couvrant tous les aspects de la documentation relative aux documents de travail, y compris la portée adoptée, le travail réalisé, les conclusions atteintes et les revues effectuées au niveau de la surveillance.

19.55 Avant que le travail sur place ne soit entrepris, des programmes détaillés de travail devraient être préparés et approuves. Ces programmes devraient indiquer comment les échantillons doivent être choisis, les dimensions des échantillons et la méthode de choix.

19.56 Conclusion. Par suite des observations mentionnées ci-dessus, nous en sommes venus à la conclusion que des améliorations importantes sont nécessaires aux opérations de la Direction de la revue et de la vérification financières afin d'assurer un niveau satisfaisant d'efficacité. Bien que la Direction de la revue et de la vérification financières ait effectué une grande quantité de travail de vérification, la portée et la qualité de ce travail ne permettent pas au Bureau du Vérificateur général de modifier de façon substantielle la nature, les échéances ou la portée de son travail de vérification.

Revue des activités

19.57 La revue des activités a été introduite pour la première fois au Ministère en 1968. Trois directions de revue des activités oeuvrent au sein du Ministère:

- Revue des activités - Air (établie en 1971);
- Revue des activités - Marine (établie en 1977); et

-Revue des opérations - Administration centrale et Transports de surface (établie en 1977).

19.58 Notre travail à l'égard des directions de revue des activités s'est limité à des discussions et à la lecture de rapports; il ne s'agissait donc pas d'une vérification car nous n'avons procédé à aucune étude détaillée du travail effectué par les directions. Nous n'avons pas fait de vérification complète de la revue des activités parce que deux des trois directions en cause en sont encore au stade du développement, chacune n'ayant terminé qu'une seule revue.

19.59 Mandat et planification. La haute direction a manifesté son appui pour la vérification des activités dans un mandat publié en 1976: (traduction)

"Toutes les unités de Transports Canada à l'exception de celles qui s'occupent de planification et d'élaboration des politiques de celles qui font des revues fonctionnelles doivent subir une revue de leurs activités à des intervalles ne dépassant pas trois ans."

19.60 La Direction de la revue des activités (Air) prévoyait étudier 16 endroits pour l'année financière 1977-1978. Pour certains endroits, on ne prévoit de revue qu'une fois tous les six ans.

19.61 La Direction de la revue des activités de la marine, ainsi que celle de l'administration centrale et de la surface ont commencé à fonctionner à la fin de l'automne de 1977. La Direction de la marine prévoit une revue de 15 endroits en 1978-1979 et celle de l'administration centrale et de la surface prévoit étudier quatre endroits.

19.62 On devrait soit respecter le mandat des revues des activités ou le revoir à la lumière du nombre des unités opérationnelles, du temps nécessaire pour chaque revue et des ressources en personnel qui sont disponibles.

19.63 Hiérarchie. La Direction de la revue des activités de l'Administration des transports maritimes relève d'un directeur qui relève à son tour de l'Administrateur, alors que la Direction de la revue des activités de l'Administration des Transports aériens relève directement de l'Administrateur. La Direction de la revue des activités de l'Administration centrale et des transPorts de surface relève directement d'un directeur général qui à sont tour relève du Sous-ministre. Dans le cas de l'Administration des transports maritimes, la filière hiérarchique n'assure peut-être pas qu'une importance et une attention suffisantes sont accordées à cette fonction importante.

19.64 Chacune des Directions de revue des activités devrait relever directement d'une personne relevant directement du Sous-ministre et chargée de la coordination de toutes les fonctions de vérification interne.

19.65 Ressources en personnel. Les ressources en personnel à la disposition des trois directions de revue des activités sont de nature diverse. Les Directions de revue des activités de l'air et de la

marine utilisent du personnel en détachement provenant d'autres unités de Transports semblables à l'unité à l'étude. La Direction de l'administration centrale et des transports de surface utilise uniquement un personnel de revue permanent. Plusieurs remarques ont été faites quant à l'utilisation de personnel en détachement.

19.66 Un programme officiel de formation pour le personnel en détachement a été mis au point il y a environ deux ans. Cependant, ce programme de formation n'a pas été donné au cours de la dernière année. Le rendement et l'efficacité de l'utilisation de personnel en détachement pour des périodes relativement courtes dépendent à la fois de la compétence de l'individu dans une discipline particulière et de son habileté en tant qu'évaluateur et vérificateur de gestion.

19.67 On devrait revoir les méthodes de dotation en personnel afin de mettre au point une politique cohérente sur l'utilisation du personnel en détachement. Cette étude devrait tenir compte des avantages que reçoit le personnel en détachement en comparaison au rendement qu'assure un personnel à temps complet.

19.68 Pratiques et procédés de revue. Notre étude a établi que les groupes de revue des activités ne suivent pas toujours les procédés établis et que les procédés suivies varient d'un groupe à l'autre. En particulier:

-Les documents de travail n'étaient pas préparés d'une façon formelle et ne comprennent pas de preuves suffisantes à l'appui des rapports de la Direction de la revue des activités (Air).

-La Direction de la revue des opérations (Air) n'a pas fait les recommandations exigées par une circulaire du Sous-ministre.

-Il n'existait pas de manuel de procédures pour guider les agents de revue des activités (administration centrale et surface).

19.69 On devrait mettre au point des procédés normalisés pour l'accomplissement des revues d'activités. Ces procédés devraient comprendre:

-les étapes nécessaires du travail et les normes de documentation;

-l'étendue de la preuve nécessaire à l'appui des rapports publiés; et

-la nécessité d'inclure des recommandations dans les rapports.

19.70 Conclusion. La mise sur pied de groupes de revue des activités constitue une étape importante en vue de rassurer la haute direction en ce qui a trait au rendement des systèmes opérationnels au sein du Ministère. Si les recommandations ci-dessus étaient mises en oeuvre, l'efficacité de ces groupes s'en trouverait améliorée.

Direction de l'évaluation

19.71 Le Sous-ministre accordait un statut officiel à la Direction

de en 1975. Au 31 mars 1978, 14 évaluations avaient été terminées. Comme dans le cas de la Revue des activités, le travail s'est limité à des entrevues et à l'examen de documentation concernant l'histoire, l'organisation, la hiérarchie et les rapports publiés.

19.72 Le Sous-ministre a publié un mandat intégré attribuant les responsabilités d'évaluation et la structure hiérarchique du groupe. Les affectations proviennent de directions précises du Sous-ministre, des conseils d'autres fonctionnaires du Ministère ou de la Direction de l'évaluation elle-même. Le mandat faisait de cette Direction un "groupe de projet spécial" à la différence des autres unités de vérification interne qui doivent exécuter des tâches cycliques dans un univers intégré.

19.73 Le Directeur général de la programmation et de l'évaluation est responsable de la fonction de programmation et de la Direction de l'évaluation ainsi que de la Direction de la revue des activités pour l'Administration centrale et celle des Transports de surface. Le fait que ces fonctions de vérification à posteriori soient dévolues à la personne responsable de contester les plans du Ministère semble représenter un conflit d'intérêt. Il est douteux qu'un même individu puisse conserver l'apparence de l'indépendance dans une telle situation.

19.74 Il faudrait séparer les responsabilités pour les fonctions de contestation des plans du Ministère et de vérification à posteriori.

19.75 L'établissement de la Direction de l'évaluation constitue un pas positif en vue d'assurer à la haute direction les renseignements importants quant aux problèmes du Ministère, aux domaines où Oui rendement ou l'efficacité pourrait être amélioré de même qu'aux domaines qui sont source de soucis particuliers. Si cette Direction continue à se développer, elle permettra d'améliorer les procédés du Ministère en vue de mesurer l'efficacité des programmes et d'en faire rapport par le moyen de la vérification interne.

Planification et acquisition d'immobilisations

Introduction

19.76 Cette section contient les principales constatations et recommandations provenant de notre examen de sept grands travaux d'immobilisations réalisés par le ministère des Transports. Ces examens font partie d'une étude des projets d'immobilisations à l'échelle du gouvernement qui constitue un des aspects du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.). Le chapitre 3 de ce Rapport intitulé Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations contient un compte rendu détaillé de ce travail, décrit chaque projet vérifié et précise les plus importantes constatations de la vérification. Ce chapitre met en lumière des constatations particulièrement pertinentes pour le ministère des Transports et comprend un résumé de nos observations sur chaque projet.

19.77 Les acquisitions d'immobilisations choisies pour la vérification étaient:

	Coût final estimatif (en millions de dollars)
Administration des transports aériens	
Aéroport international de Calgary	$ 127.4
Agrandissement de l'aéroport international de Toronto (Malton)	159.7
Administration des transports maritimes	
Automatisation des phares	14.2
Brise-glaces de classe "R"	108.0
Système de gestion du trafic maritime de la Côte ouest	18.0
Administration des transports de surface	
Centre d'essai des véhicules automobiles	25.8
Administration centrale	
Institut de formation de Transports Canada	58.0
Total	$ 511.1

19.78 Les projets vérifiés étaient considérables, complexes, coûteux et caractérisés par de longues périodes d'élaboration et de construction. En outre, certains des projets comprenaient des objectifs délicats de politique publique, comme le développement régional.

19.79 Notre travail s'est composé surtout de vérifications a posteriori, c'est-à-dire que nous avons vérifié les résultats après le fait. En conséquence, nous avons pu observer comment les événements réels étaient reliés au travail de planification qui, dans la plupart des cas, avait commencé il y a sept ou huit ans.

19.80 Nos vérifications ont révélé des lacunes graves dans les systèmes et les procédés utilisés par le Ministère pour l'acquisition d'immobilisations dans les projets à l'étude. Cinq des projets ne répondaient pas à des normes raisonnables de "souci d'économie".

19.81 Le Ministère a reconnu l'existence de ces lacunes et a pris un certain nombre d'initiatives au cours des dernières années afin d'améliorer ses procédés d'acquisition d'immobilisations. Nous sommes en faveur de ces initiatives et nous les mentionnons dans la discussion qui suit. Cependant, nous n'avons pas tenté d'en évaluer les répercussions possibles puisqu'elles sont à divers stades

d'élaboration et de mise en oeuvre. Nous les évaluerons dans le cadre de notre travail permanent au sein du ministère des Transports à l'avenir.

Responsabilité et imputabilité des projets

19.82 Dans le cas de plusieurs projets, la responsabilité et l'imputabilité n'étaient pas clairement consignées ni communiquées à temps. Il en est résulté des lignes d'autorité Peu claires et des retards dans l'exécution des projets, choses qui auraient pu être évitées.

19.83 Le Ministère est au courant de l'importance d'une définition claire de la responsabilité et de l'imputabilité pour toutes les phases des grands projets. Le Ministère définit maintenant les responsabilités des projets au moyen d'une charte de gestion pour les grands projets. En outre, en 1976, le Ministère publiait un manuel des politiques et des directives de gestion des Projets à Transports Canada qui était destiné à toutes les administrations du Ministère. Ce manuel couvre tous les aspects de la gestion des projets y compris la façon d'attribuer la responsabilité pour les tâches de projet.

19.84 Le Ministère devrait continuer ses efforts récents en vue de définir clairement et de faire connaître la responsabilité et l'imputabilité des projets d'immobilisations.

Consignation des propositions d'immobilisations

19.85 Il faut une planification et une analyse approfondies à l'appui de l'approbation par le Ministère des grands projets complexes et à l'appui des demandes de fonds pour les immobilisations et l'exploitation. Dans cinq des sept projets vérifiés, la documentation à l'appui de la demande d'approbation était nettement incomplète ou constituait une preuve insuffisante du souci d'économie. Nous avons noté des faiblesses graves dans les domaines de l'analyse des besoins, de la définition des objectifs et des effets prévus, de l'évaluation des options, de l'estimation réaliste du coût d'immobilisations et de l'analyse des coûts en fonction de la durée.

19.86 Bien que les gestionnaires de programme et les ministères aient une tendance naturelle à plaider pour des projets qui feront avancer les objectifs de leur propre programme, il est néanmoins essentiel qu'il y ait une évaluation objective de chaque projet si l'on veut que le processus d'approbation arrive à la bonne décision. Nous avons rencontré des exemples de planification préjugée sans documentation officielle suffisante de tous les facteurs pertinents dont, par exemple, des options aux projets importants. Au cours de notre étude, le Ministère nous a appris que des options de projet et d'autres analyses avaient servi à l'évaluation, à l'approbation et à la recommandation d'une mesure proposée au Secrétariat du Conseil du Trésor. Cependant, les dossiers ne contenaient pas toujours une documentation officielle prouvant l'existence de ce genre d'analyse.

19.87 Le Ministère est conscient du fait que les propositions

doivent reposer sur une documentation suffisante et que l'on doit fournir une "piste de vérification". Afin d'améliorer son système de planification et de contrôle des projets, le Ministère mettait sur pied en 1975 un Groupe de programmation et d'évaluation chargé de surveiller et d'évaluer toutes les grandes propositions d'immobilisations.

19.88 Les propositions d'immobilisations devraient s'appuyer sur une documentation précise et complète comprenant:

-une analyse appropriée des besoins;

-une indication claire des objectifs et des effets escomptés;

-une évaluation objective des solutions de rechange;

-une estimation réaliste du coût d'immobilisation; et

-une analyse des coûts en fonction de la durée économique.

Approbation des projets

19.89 A mesure qu'un projet se développe, sa portée, sa conception et ses coûts passent du stade d'estimation préliminaire grossière à celui d'estimation ferme et bien définie. A chaque phase de développement du projet, on devrait demander l'approbation des fonds nécessaires à l'achèvement du stade suivant. L'approbation finale ne devrait pas être donnée tant que tous les faits ne sont pas disponibles.

19.90 Nous avons noté que dans bon nombre de cas le Ministère s'est engagé envers ° des projets avant que la portée et la conception n'en soient rendues au stade final, avant que des estimations réalistes des coûts n'aient été préparées et avant d'avoir obtenu des accords fermes quant aux loyers et aux autres frais pour l'utilisation des installations. Ainsi donc, la décision d'aller de l'avant ne se fondait pas toujours sur des renseignements réalistes qui sont nécessaires à de bonnes études des avantages et des coûts ainsi qu'à des analyses à jour des besoins et des options.

19.91 Afin d'améliorer son processus d'évaluation et de revue, le Ministère introduisait de nouveaux procédés en 1976. Selon ces procédés les gestionnaires doivent préparer des études détaillées des coûts et des avantages pour les projets importants. Les nouveaux projets doivent être approuvés par étapes et en conformité avec des documents normalisés de proposition, un Document d'approbation en principe et un Document d'approbation du programme. En outre, le Ministère a mis sur pied une étude sur le principe de "l'avocat du diable" pour toutes les propositions d'immobilisations dépassant $3 millions par l'entremise de sa Direction de la programmation et de l'évaluation.

19.92 L'approbation définitive de tous les projets devrait être

retardée jusqu'a ce que tous les renseignements soient disponibles, notamment la conception détaillée, des estimations réalistes des coûts et des engagements concernant la location de la part des principaux usagers.

Contrôle des projets

19.93 Le Ministère et le Conseil du Trésor approuvent les projets sous réserve de conditions ayant trait au coût, aux dimensions, à la performance technique et à un plan d'exécution de la construction. Une fois les projets approuvés, il faut des procédés efficaces de surveillance et de contrôle pour assurer qu'ils soient terminés en conformité de ces conditions.

19.94 Nous avons découvert que les procédés n'empêchaient pas des augmentations importantes du coût et des dimensions de plusieurs des projets. Nous avons également trouvé des cas où les dossiers du coût et de la performance réels ne pouvaient pas facilement être comparés aux estimations initiales.

19.95 La mise en oeuvre des projets devrait être convenablement contrôlée pour que les dimensions et la qualité des installations soient conformes à ce qui a été approuvé et que ces installations soient terminées dans les limites du plan d'exécution prévu et du budget autorisé.

Revue près l'achèvement

19.96 Le but d'une vérification a posteriori ou d'une revue d'un grand projet est de déterminer si les objectifs du projet ont été réalisés et de voir comment on pourrait améliorer des projets semblables à l'avenir. Puisque les projets que nous avons vérifiés n'ont été terminés que récemment ou ne sont pas encore terminés, les revues après l'achèvement n'ont pas été faites. Le Ministère nous signale cependant qu'un certain nombre des projets seront étudiés.

19.97 Le Ministère devrait s'assurer que tous les projets d'immobilisations soient revus afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs du projet ont été atteints, d'évaluer la performance des gestionnaires et améliorer la planification et la surveillance de projets semblables à l'avenir.

Cas d'acquisitions d'immobilisations

19.98 Aéroport international de Calgary. En 1971, le ministère des Transports procédait a des consultations avec des représentants de la ville de Calgary et de la province de l'Alberta et avec des transporteurs aériens afin de planifier l'aménagement futur de l'aéroport de Calgary. Le Ministère a soumis un certain nombre d'options, comprenant à la fois l'expansion de l'aérogare actuelle et la construction d'une nouvelle aérogare à un nouvel emplacement. Les transporteurs aériens ont exprimé de graves réserves quant à la nécessité immédiate d'une nouvelle aérogare et se sont inquiétés du coût de telles installations. D'autre part, la ville de Calgary et la

province de l'Alberta étaient en faveur de la construction de nouvelles installations le plut tôt possible.

19.99 En 1973, le Conseil du Trésor approuvait la construction d'une nouvelle aérogare dans les limites de l'aéroport existant. La première phase du complexe, ouverte à l'automne de 1977, devait répondre à la demande prévue pour 1980. Cependant, certaines composantes, par exemple les services d'utilité publique, étaient conçues en fonction du développement futur. Trois phases subséquentes sont prévues de façon à répondre à la croissance estimative du trafic jusqu'en 1995.

19.100 A notre avis, le ministère des Transports ne s'est pas suffisamment soucié d'économie lors du projet de l'aéroport de Calgary. Les renseignements écrits que le Ministère a présentés au Conseil du Trésor à l'appui de la première demande d'approbation ne constituaient pas un fondement suffisant pour évaluer l'économie du projet parce que:

-les solutions de rechange, comme la modification de l'aérogare existante, n'étaient pas présentées;

-les inquiétudes exprimées par les transporteurs aériens n'étaient pas présentées;

-les renseignements financiers étaient incomplets;

-les évaluations des coûts, qui se fondaient sur des avants-projets à l'état conceptuel, n'étaient pas réalistes; et

-les réponses écrites du Ministère à certaines questions posées par les fonctionnaires du Conseil du Trésor étaient incomplètes.

Nous croyons savoir, cependant, que le Secrétariat du Conseil du Trésor a appris de vive voix que l'aérogare existante pouvait être modifiée davantage et pourrait peut-être suffire jusqu'en 1979. Les demandes subséquentes de fonds supplémentaires adressées au Conseil du Trésor ne comportaient pas de mise à jour des projections financières. En conséquence, les répercussions de l'augmentation des coûts d'immobilisation sur la rentabilité future de l'aéroport n'étaient pas révélées.

19.101 Le Ministère n'est arrivé à un accord avec les transporteurs aériens sur les frais de recouvrement des coûts auprès des usagers que juste avant l'ouverture de la nouvelle aérogare. Les taux sur lesquels on s'est entendu seront substantiellement inférieurs à ceux qui sont jugés nécessaires pour réaliser le plein recouvrement des coûts à la date qui avait d'abord été prévue. Il est vrai que l'accord quinquennal actuel fera l'objet d'une nouvelle négociation à son expiration, mais il n'y a aucune garantie que l'on réalisera le recouvrement des coûts pendant la durée des installations. A notre avis, il était essentiel d'en arriver à un accord sur les frais de recouvrement des coûts avant le début de la construction, afin d'assurer un souci d'économie et de décourager les exigences

injustifiées des usagers.

19.102 Au cours du projet, les dimensions et le coût de l'aérogare ont augmenté de façon substantielle en comparaison du concept d'abord approuvé par le Conseil du Trésor:

-les dimensions totales ont augmenté de 59%, passant de 452,530 pieds carrés à 720,550 pieds carrées.

-Le coût total a augmenté de 255%, passant d'environ $21.3 millions estimés en 1973 à $75.7 millions.

19.103 Selon le Ministère, l'augmentation des dimensions de l'immeuble est due aux facteurs suivants:

-les modifications provenant de la préparation du détail des dessins de l'avant-projet;

-le fait que les services d'utilité publique ont été conçus de façon à répondre aux besoins de 1995;

-le fait qu'on ait tenu compte des exigences américaines quant au contrôle douanier anticipé;

-l'expansion des salles d'embarquement en fonction des gros porteurs; et

-l'addition de certains espaces pour les bureaux et les concessions.

L'aérogare de Calgary est considérablement plus grande que l'aérogare 11 de Toronto si l'on compare la surface par voyageur d'heure de pointe pour l'année 1980. Elle est 5.5 fois plus grande que la vieille aéroport qu'elle remplace. Le Ministère nous fait savoir que les comparaisons des aérogares peuvent être non valides pour diverses raisons. Cependant, il a été incapable de faire la preuve, par d'autres moyens, que les dimensions de l'aérogare de Calgary ne sont pas excessives.

19.104 Selon le Ministère, l'augmentation des coûts est due à l'établissement d'évaluations fermes des coûts fondées sur le détail des dessins de l'avant-projet, à l'augmentation des dimensions de l'aérogare par suite de changements de l'avant-projet ainsi qu'à l'inflation. Les répercussions exactes de l'inflation sont difficiles a établir; cependant, les indices du coût de la construction montrent un taux d'inflation d'environ 65% entre 1972 et 1977.

19.105 Il est vrai que l'avant-projet et la construction des aérogares en fonction des besoins futurs constituent une tâche complexe; cependant, nous ne sommes pas convaincus que les procédés du Ministère suffisaient à prévenir les augmentations inutiles soit du coût soit des dimensions de l'aérogare de Calgary. En particulier:

-On a délégué une autorité considérable à la région de l'Ouest sans examen véritable, contestation et direction par l'administration

centrale.

-Il n'y avait aucune reconnaissance claire par les membres de l'administration de la responsabilité et de l'imputabilité pour la rentabilité financière du nouveau complexe aéroportuaire une fois qu'il serait en service.

-Il existait des critères inadéquats quant à la surface générale et aux coûts, fondés sur des installations comparables du Canada ou de l'étranger, en fonction desquels on aurait pu surveiller les projets.

-Des analyses coûts-avantages ou cycle-utilisation n'étaient présentées à l'appui des modifications majeures de l'avant-projet.

19.106 Agrandissement de l'aéroport international de Toronto (Malton). En 1973, le ministère des Transports recevait l'approbation pour un projet augmentant la capacité de l'aéroport de Malton, afin de faire face à l'augmentation du trafic jusqu'en 1980 avant l'ouverture d'un second aéroport dans la région de Toronto à Pickering. En 1975, le Ministère annulait le projet d'aéroport de Pickering, ce qui modifiait la perspective de l'agrandissement de Malton. Le projet implique l'agrandissement et la modification de la plupart des installations de l'aéroport, y compris deux aérogares, un réseau routier, des aires de stationnement des aéronefs et les services d'utilité publique, de même qu'un nouveau stationnement intérieur pour l'aérogare II. Le projet devrait être terminé en décembre 1981, bien que certaines installations comme l'agrandissement de l'aérogare Il et du stationnement adjacent, soient déjà en service. Le coût estimatif total est de $159.7 millions.

19.107 Notre vérification n'a pas révélé de lacunes majeures pour ce qui est du projet de Malton. Étant donné que le projet a été entrepris pour répondre aux prévisions à court terme de la croissance du trafic, on s'attend à ce que les installations soient utilisées dans une large mesure dès qu'elles seront terminées; il devrait en résulter une utilisation économique des ressources immobilières. Cependant, nous avons noté un certain nombre de faiblesses dans la planification et le contrôle du projet.

-Les objectifs du projet ne mentionnent pas la politique du Ministère selon laquelle les usagers doivent payer les coûts. Il n'y a pas eu d'accord avec les lignes aériennes quant aux frais pour les usagers avant l'approbation du projet, sauf pour ce qui est des bureaux d'Air Canada.

-L'estimation initiale de $54.6 millions en 1973, fondée sur des avant-projets à l'état conceptuel et ne comprenant pas l'accès par la route ni les améliorations au réseau routier interne, ne donnait guère d'indication au Conseil du Trésor quant au coût final. Au cours du projet, des modifications de l'avant-projet, résultant en partie de l'annulation du projet de Pickering ont eu un effet considérable sur les coûts, tout comme l'inflation.

19.108 Brise-glaces de classe "R". En 1972, le Conseil du Trésor

approuvait une proposition du ministère des Transports visant la construction d'un nouveau brise-glaces de classe "R" au coût de $17 millions en remplacement du N.B. McLeen qui avait alors 42 ans. Afin d'accélérer le projet, on a fait des appels d'offres distincts pour la coque et pour la machinerie servant à la propulsion. Aucune des soumissions pour la coque n'a été acceptée mais un marche a été conclu pour l'élément servant à la propulsion. Par la suite, le Ministère proposait d'étendre le projet à deux brise-glaces de classe "R" pour un coût total de $60 millions. Le Conseil du Trésor accordait son approbation en mai 1974. Une fois les soumissions reçues, le Conseil du Trésor augmentait en avril 1975 le plafond approuvé à $108 millions. Selon le Ministère l'augmentation était due principalement à l'inflation et aux modifications de l'avant-projet.

19.109 Le premier navire, le Pierre Radisson, était livré en mai 1978. L'autre, le Franklin, sera livré en 1979. Les deux navires sont conçus pour fonctionner dans le fleuve et le golfe Saint-Laurent, sur les Grands Lacs et dans l'Arctique. Les coûts annuels d'exploitation pour chaque navire sont évalués à $2.5 millions.

19.110 A notre avis, le ministère des Transports n a pas eu un souci suffisant d'économie dans la phase de planification et d'approbation du projet de brise-glaces de classe "R". La documentation formelle-comprenant les analyses de la demande anticipée et les niveaux prévus de services-présentée à l'appui de la demande d'approbation était insuffisante.

19.111 La proposition d'acquisition des brise-glaces ne comprenait pas un plan de la flotte établissant le besoin de deux brise-glaces. Un tel plan devrait prévoir les besoins des services de brise-glaces, les niveaux proposés de services, je nombre de navires nécessaires pour assurer ces niveaux de services et les avantages économiques qui en résulteraient. Ce type de documentation était essentiel à l'appui d'une demande d'augmentation de la flotte.

19.112 Les premières estimations des coûts d'immobilisation ne donnaient pas une bonne indication du coût définitif. En outre, les documents à l'appui de la proposition n'analysaient pas de façon suffisante les coûts permanents d'exploitation et d'entretien des navires ni le coût des hélicoptères.

19.113 Automatisation des phares. En mars 1970, le Conseil du Trésor approuvait en principe un projet en deux phases du ministère des Transports visant l'automatisation de 258 phares afin d'améliorer le service de phares et de réduire les coûts à travers le Service des aides à la navigation. A la fin des années 60, le syndicat des gardiens de phare avait commence a négocier des heures précises de travail. Traditionnellement, les heures de travail n'avaient pas été définies car la présence du gardien de phare était nécessaire 24 heures sur 24.

19.114 La présentation de 1970 au Conseil du Trésor demandait $14.3 millions et faisait état d'économies possibles de $6 millions par année. Ces économies devaient provenir de la réduction par 600 du

nombre de gardiens de phare alors que 250 techniciens seraient ajoutés pour surveiller et entretenir le système automatisé. L'automatisation des opérations des phares a été budgétée en 1970 à $66 millions et les travaux devaient être terminés en mars 1972. Il fallait diminuer le nombre du personnel des phares en réduisant le travail de gardien de phare à un travail de surveillance. Des problèmes d'acceptation d'équipement et d'organisation ont été la cause d'un retard de six ans dans l'achèvement de ce stade et certains phares n'ont pas encore été automatisés. L'installation d'un système télécommandé de contrôle a été budgétée en 1970 à $7.7 millions et devait être terminée pour 1978. Le Conseil du Trésor a maintenant retardé l'approbation de la phase II en attendant une réévaluation par le Ministère.

19.115 A notre avis, le Ministère n'a pas eu un souci suffisant d'économie dans le projet d'Automatisation des phares.

19.116 Nous n'avons vu aucune preuve que le Ministère ait examiné les solutions de rechange raisonnables dans la mise en oeuvre du programme. A l'installation, il s'est avéré qu'une partie du matériel ne fonctionnait pas à la satisfaction des utilisateurs des phares, surtout des pêcheurs commerciaux, ce qui a amené des retards et le dépassement des coûts.

19.117 L'approbation du projet se fondait sur des économies prévues à réaliser par suite d'une réduction substantielle du nombre de gardiens de phare. Cependant, le Ministère n'a pas évalué convenablement la possibilité de réaliser ces réductions. En fait, la légère réduction de l'effectif des gardiens de phare, réalisée surtout au début du projet, a été compensée en partie du fait qu'il faut un plus grand nombre de techniciens et d'autres employés de soutien.

19.118 Bien que le projet d'automatisation ait été à l'échelle du pays, la responsabilité de la mise en oeuvre a été déléguée aux gestionnaires organiques des régions. Notre vérification a révélé que les gestionnaires régionaux n'ont pas eu à rendre compte de la réalisation des objectifs du projet dans les limites de temps et de coûts prévues.

19.119 On évalue maintenant le coût de la phase I du projet à $14.2 millions, compte tenu des effets de l'inflation. Cependant, certains coûts internes comme la main-d'oeuvre pour l'installation, ne sont pas imputés au projet. Par conséquent, cette estimation ne représente pas le coût total de la phase I.

19.120 Système de gestion du trafic maritime de la Cote ouest. Le projet d'un système de Gestion du trafic maritime de la Côte ouest (G.T.M.) du ministère des Transports a pour but de réduire les risques de collision ou de naufrage ainsi que de réduire le risque que des agents polluants n'endommagent l'environnement de la Côte ouest. Le projet a été proposé sous forme d'un système de développement afin de permettre à l'Administration des transports maritimes du Ministère "d'innover et d'adapter les systèmes et les techniques du contrôle de la circulation aérienne à la circulation maritime, dans le mesure où ils sont applicables." Le projet comprend la construction

d'installations télécommandées de radar sur la côte inférieure de la Colombie-Britannique afin de surveiller la circulation maritime. Au moyen de liens radios et de liens micro-ondes et de systèmes automatisés de poursuite, la Garde côtière surveillera les mouvements des navires et fournira aux marins des renseignements météorologiques ainsi que des renseignements sur la circulation.

19.121 Le projet, d'abord approuvé par le Conseil du Trésor en 1974 à un coût estimatif de $12 millions, est maintenant évalué à $18 millions par suite de l'inflation et des modifications à la conception. On s'attend à ce qu'il soit entièrement en service à la fin de 1978.

19.122 Notre vérification n'a pas révélé de lacunes majeures du projet G.T.M. de la Côte ouest. Nous avons cependant trouvé certaines faiblesses au niveau des renseignements à l'appui de l'approbation du système et à celui du système des coûts du projet. Le Ministère n'a pas défini clairement les buts expérimentaux du projet. Des solutions possibles et moins coûteuses, comme un système radio navire-terre avec relevé manuel n'ont pas été complètement explorées et consignées. On a demandé l'approbation, d'après des estimations grossières des coûts, avant la fin des études de génie. Le système des coûts ne signalait pas le coût des services fournis par les spécialistes du Ministère et ne comparait pas le détail des coûts avec les estimations pour des portions clés du projet.

19.123 Puisque ce projet constitue un système de développement, l'Administration des transports maritimes devrait procéder à une revue après coup pour assurer que l'on en retire le maximum d'avantages et pour aider à la planification de systèmes futurs de gestion de la circulation maritime.

19.124 Centre d'essai des véhicules automobiles. Le ministère des Transports est chargé d'établir si les véhicules automobiles et les pièces se conforment aux normes fédérales de sécurité. Jusqu'à maintenant, le Ministère a effectué les essais de véhicules automobiles en utilisant diverses installations au Canada et aux États-Unis. En juin 1974, le Ministère obtenait l'approbation de principe pour la construction d'une installation canadienne d'essai des véhicules automobiles à un coût de $10.3 millions. On prévoit maintenant que le Centre d'essai des véhicules automobiles sera terminé à la fin de 1978 et on estime qu'il coûtera $25.8 millions, compte tenu de l'inflation.

19.125 A notre avis, le ministère des Transports n'a pas eu un souci suffisant d'économie dans la planification du projet de Centre d'essai des véhicules automobiles.

19.126 Le Ministère n'a pas fait une analyse satisfaisante et n'a pas présenté les solutions de rechange à la construction d'une nouvelle installation d'essais comme moyen de s'acquitter de ses responsabilités. Il a commandé une étude de faisabilité en demandant aux experts-conseils d'évaluer les détails de l'avant-projet du Centre projeté plutôt que les coûts, les avantages et les solutions de

rechange. Sa présentation au Conseil du Trésor ne comparait pas les coûts de fonctionnement du Centre proposé aux coûts des solutions de rechange. On évalue maintenant que, outre les dépenses d'immobilisations de $25.8 millions, il en coûtera $1.8 million par année pour exploiter le nouveau Centre. Si l'on s'en tenait au niveau actuel des essais de sécurité, il en coûterait seulement $800,000 par année.

19.127 La présentation du Ministère au Conseil du Trésor déclarait que la construction du Centre d'essai augmenterait la recherche et le développement dans le domaine automobile au Canada, augmenterait le nombre de personnel canadien avec une compétence technique dans le domaine de l'automobile et limiterait au Canada les dépenses d'essai. On n'a pas comparé l'efficacité du Centre pour la réalisation de ces avantages avec des solutions de rechange.

19.128 Le Ministère espère recouvrer une partie des coûts d'exploitation du Centre par la location des installations et du personnel aux utilisateurs de l'extérieur. Il n'y avait pas d'analyse quantitative de la demande ni des revenus éventuels au moment de la première présentation au Conseil du Trésor. Cette analyse n'avait pas non plus été achevée au moment de notre vérification.

19.129 L'estimation des coûts de $10.3 millions qui figurait à la présentation approuvée par le Conseil du Trésor en juin 1974 était préliminaire et ne s'avérait pas un fondement solide pour une analyse des avantages-coûts. Le Ministère n'a pas réévalué le projet en profondeur après que les études d'avant-projets de génie et de coût aient été terminées et que l'emplacement définitif à Blainville (Québec) ait été choisi. Selon la présentation de 1974, un emplacement éloigné d'Ottawa empêcherait les essais de la flotte de véhicules automobiles du gouvernement dans la région de la Capitale nationale et aurait d'autres désavantages.

19.130 Institut de formation de Transports Canada. L'Institut de formation du ministère des Transports, temporairement logé à Ottawa, forme des contrôleurs de la circulation aérienne, des opérateurs de radio, des techniciens en électronique, du personnel maritime et des techniciens en météorologie. Il y a également des cours de gestion des transports. La construction d'une installation permanente à Cornwall était approuvée en principe en 1973 à un coût estimatif de $31.5 millions. D'après l'avant-projet détaillé et en tenant compte de l'inflation, le Conseil du Trésor a augmenté le plafond des dépenses à $49.8 millions et la construction a commencé en 1975. Les classes devaient commencer en septembre 1978 et le déménagement d'Ottawa doit être terminé à l'automne de 1979. Le coût d'immobilisation est passé à $58.0 millions. Selon le Ministère, cette augmentation est due en majeure partie à l'inflation. Pour 1980-1981, la première année complète de service, on prévoit des coûts d'exploitation de $11.6 millions et l'utilisation de 308 années-hommes.

19.131 A notre avis, le Ministère n'a pas fait preuve d'un souci suffisant d'économie dans la planification du projet de l'Institut de

formation. La documentation officielle portant sur les besoins de formation interne et les analyses des options permettant de faire face à ces besoins était insuffisante.

19.132 Le Ministère n'a pas préparé d'étude officielle des avantages-coûts du projet, ce qui aurait dû être fait dans les premiers stades de la planification. En outre, le Ministère n'a pas suffisamment consigné les coûts et les avantages des diverses options permettant de faire face aux besoins de formation interne. Les options possibles comprenaient, notamment, un programme de construction supplémentaire et la décentralisation par étapes de la région de la Capitale nationale.

19.133 Les prévisions de formation présentées à l'appui de la demande initiale d'approbation du projet ne tenaient pas compte d'une réduction de la demande de formation des cadets de, la Garde côtière à Cornwall à la suite d'une décision de conserver en Nouvelle-Écosse toute la formation des cadets. La direction du Ministère a cependant indiqué que de nouvelles demandes visant d'autres types de formation maritime compenseraient cette diminution et la prévision initiale n'a pas été modifiée. En outre, les prévisions n'estimaient pas la demande en termes de journées ou d'années de formation et ne comportaient pas d'analyses écrites des horaires des cours et des taux d'utilisation des installations.

19.134 Les procédés de révision au sein du Ministère n'ont pas suffi à empêcher que les dimensions des installations projetées n'augmentent de 70,000 pieds carrés après l'approbation du concept. Un rapport financier complet au cours de la phase de planification et d'évaluation aurait mis en relief le coût de l'augmentation.

Contrôle des immobilisations

Introduction

19.135 Les opérations du ministère des Transports exigent qu'il ait la garde d'un large éventail d'immobilisations et d'approvisionnements, allant des gros brise-glaces et des aéronefs compliqués aux systèmes raffinés de télécommunications. On estime à plus de $3,000 millions le coût des immobilisations détenues par le Ministère.

19.136 Au sein du Ministère, la responsabilité de la bonne garde de ces éléments d'actif est déléguée par le Sous-ministre, par l'entremise des divers Administrateurs, aux Gestionnaires des centres de responsabilité, qui sont les utilisateurs individuels des éléments d'actif. Les procédés de contrôle matériel et de comptabilité que doivent suivre les détenteurs des immobilisations et le personnel de comptabilité sont exposés au Manuel des approvisionnements du Ministère.

Système de comptabilité des immobilisations

19.137 Le Ministère lançait récemment un système de comptabilité

des immobilisations (Transports) (FAAST), afin d'assurer plus de contrôle comptable des immobilisations. FAAST est un système de contrôle financier qui utilise les registres existants des stocks à des fins de contrôle de la bonne garde des éléments d'actif. La principale caractéristique du FAAST est la production de totaux de contrôle financier qui sont conciliés chaque année avec les crédits de dépenses en immobilisations.

19.138 Afin de déterminer si les contrôles matériels et les registres comptables suffisaient à protéger et à contrôler les biens publics, nous avons examiné les registres à plusieurs endroits des opérations et nous avons passé en revue les registres de l'administration centrale pour le système de comptabilité des immobilisations. Nos vérifications visaient à établir l'existence matérielle de l'actif, à évaluer les registres comptables distincts et à déterminer si des dénombrements suffisants de ces immobilisations étaient faits à temps. Les constatations découlant de nos vérifications sont semblables à celles qui découlent d'études antérieures menées en divers endroits de la région d'Ottawa.

Observations

19.139 Le système FAAST est fondé sur les données financières existantes qui ont servi à établir les soldes d'ouverture des immobilisations détenues. Ces soldes d'ouverture n'ont pas été vérifiés par un dénombrement des éléments d'actif détenues dans les divers centres de responsabilité et, en conséquence, il n'y a aucune assurance que les totaux du FAAST représentent des biens qui sont réellement disponibles.

19.140 Aucun échéancier n'a été établi pour la comparaison des systèmes actuels de registres de garde pour le matériel mobile, le matériel électronique, le mobilier et les accessoires au système financier FAAST. Les terrains, les immeubles et les quais ne sont pas contrôlés par un système particulier de bonne garde; et une étude est présentement en cours afin d'identifier et de cataloguer ces éléments d'actif. L'étude devrait être terminée au cours des deux prochaines années.

19.141 Nos vérifications ont révélés les faiblesses suivantes:

-on a souvent remarqué aux endroits visités des exceptions aux procédés publiés au Manuel des approvisionnements, notamment:

-le dénombrement des immobilisations n'était pas effectué;

-les dossiers détaillés des immobilisations ne sont pas conciliés aux comptes de contrôle financier; et

-des immobilisations existantes ne paraissaient pas aux dossiers;

-des dossiers détaillés appropriés n'avaient pas été établis pour certaines classes d'actifs; et

-il n'y avait aucun contrôle fondamental ou de plan de mise en oeuvre pour assurer l'intégration des registres et des systèmes actuels au nouveau système actuel FAAST.

19.142 Le Ministère devrait s'assurer qu'on applique partout les exigences précises du Manuel des approvisionnements.

19.143 On devrait mettre au point à l'échelle du Ministère un plan de mise en oeuvre et un échéancier précis pour assurer la bonne intégration du Système de comptabilité des immobilisations - Transports et des registres de garde.

19.144 On devrait vérifier tous les dossiers existants des immobilisations et terminer au plus tôt l'identification et la classification des terrains, des immeubles et des quais.

19.145 La responsabilité de la coordination et de la surveillance du système de contrôle des immobilisations à l'échelle du Ministère devrait être déléguée à un fonctionnaire désigné de l'Administration centrale.

Gestion des ressources humaines

Introduction

19.146 Cette étude spéciale fait partie de la série de projets conçus en vue d'explorer et de mettre au point le concept des vérifications de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé et fait partie d'un examen de la gestion des ressources humaines au gouvernement du Canada. On insiste surtout sur la question de savoir si l'argent a été dépensé avec un juste souci d'économie et si l'on a appliqué les lois, les règlements et les politiques en cause.

19.147 Au début, l'enquête couvrait presque tout le domaine de la gestion des ressources humaines, a l'exception des relations de travail, pour assurer l'identification des principaux problèmes. Cependant, étant donné la très grande ampleur du domaine, nous nous sommes graduellement restreints à la planification de la main-d'oeuvre et de l'organisation, a la formation et au perfectionnement.

19.148 Nous avons interviewé une centaine de cadres supérieurs, tant organiques que fonctionnels, appartenant à l'administration centrale et à des groupes fonctionnels des administrations centrales de l'Air, de la Marine et de la Surface ainsi qu'à deux régions de chacune des administrations de l'Air et de la Marine. Des questionnaires et des guides d'entrevues ont été préparés à l'avance, surtout à partir d'une étude préliminaire approfondie des politiques et des règlements des organismes centraux et du Ministère dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

19.149 Comme il sied à un grand organisme complexe qui investit beaucoup dans son personnel, le Ministère consacre une proportion importante de ses ressources en années-hommes à la gestion et au perfectionnement des ressources humaines. Environ 2% des années-

hommes autorisées est consacré à la fonction de personnel et un autre 7% sert à des postes et à du temps de formation. Tous les membres du personnel de surveillance et de gestion passent également une partie considérable de leur temps a des fonctions permanentes de gestion du personnel.

19.150 Le ministère des Transports fait un effort considérable pour gérer ses ressources humaines d'une façon efficace. Bien que nous ayons découvert au cours de notre étude un certain nombre de faiblesses tant dans le domaine de la planification de la main-d'oeuvre et de l'organisation que dans celui de la formation et du perfectionnement, le Ministère est conscient de la majorité des problèmes que nous avons découverts.

19.151 De nombreuses initiatives présentement en cours promettent une amélioration considérable du système de gestion des ressources humaines du ministère des Transports. Citons comme exemple le système révisé d'évaluation du rendement des employés, le fait que le processus du Conseil de révision de carrière soit étendu au niveau des cadres moyens, l'insistance nouvellement accrue sur le soin à donner à la comptabilisation des données des coûts de la formation et du perfectionnement ainsi que la décision de conserver l'élan créé par le Groupe de travail sur la diminution des coûts en intégrant sa méthodologie à la revue de base "A" effectuée par le Groupe de la programmation. On a préparé un inventaire de ces initiatives et on étudiera la possibilité d'inclure celles-ci dans les études des années à venir.

19.152 Notre examen n a pas révélé de problèmes graves dans les domaines de la classification, de la dotation en personnel et de la présence, des congés et des heures supplémentaires. Nous n'avons rien trouvé qui indique que le Ministère ne se soit pas conformé aux politiques et aux règlements du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique dans le domaine de la formation et du perfectionnement ou dans celui de la planification de la main-d'oeuvre et de l'organisation.

Planification de la main-d'oeuvre et de l'organisation

19.153 Bien que le Ministère respecte les règlements du Conseil du Trésor concernant le contrôle des années-hommes, ceux-ci ne constituent pas en eux-mêmes un contrôle satisfaisant de l'utilisation des années-hommes puisqu'ils n'exigent pas de revue régulière des effectifs nécessaires aux programmes permanents. Par conséquent, malgré certaines initiatives en vertu du concept de Gestion par activités et la revue permanente de base "A", le Ministère ne dispose pas d'un contrôle suffisant du niveau des effectifs dans les programmes existants.

19.154 Nous avons trouvé cependant que le Ministère a conçu et a commencé à mettre en oeuvre un processus d'analyse des besoins en années-hommes des programmes nouveaux et élargis. Bien que le processus total, s'il est mis en oeuvre selon la planification actuelle, puisse un jour être un bon contrôle des années-hommes, le

système d'information de la Programmation n'est encore pleinement élaboré que pour l'étude des grands travaux d'immobilisation. Cependant, les constatations des autres rapports T.R.A.C.E. (par exemple, le rapport sur le projet d'Automatisation des phares) laissent voir que ce processus n'est pas appliqué d'une façon cohérente. Plusieurs entreprises nouvelles influenceront probablement l'établissement des niveaux d'effectifs appropriés pour des activités permanentes. Les revues périodiques des activités amènent également un certain contrôle.

19.155 Un des événements récents les plus importants de la planification de la main-d'oeuvre et de l'organisation au Ministère a été le Groupe de travail sur la diminution des coûts. Il a attiré l'attention des gestionnaires sur la diminution des coûts et des effectifs, il a démontré que la haute direction se préoccupe du contrôle des coûts et il a réuni une grande quantité de renseignements utiles. Dans une mesure limitée mais significative, il a libéré certaines ressources; au mois de mai 1978, selon la direction du Ministère, 217 emplois avaient été trouvés disponibles pour la réaffectation à des fonctions prioritaires, et on s'attendait à en trouver 90 autres dans un proche avenir.

19.156 On devrait maintenir la méthodologie et l'élan créé par le Groupe de travail sur la diminution des coûts en incorporant de façon permanente cette méthode rigoureuse soit à la Revue des activités soit à l'activité de la Programmation.

19.157 Le Ministère est d'accord et prévoit présentement fusionner la méthodologie du Groupe de travail sur la diminution des coûts à la revue de base "A" effectuée régulièrement par le Groupe de la programmation.

19.158 Le Ministère dispose également de tout un éventail de techniques de planification et de revue possédant des composantes permettant d'analyser les besoins en années-hommes, notamment la Revue des activités, la Revue fonctionnelle, le Processus de programmation et le Système de mesure du rendement. Une politique établie au Ministère depuis 1977 exige un examen visant à assurer l'application uniforme de toutes ces techniques à tous les secteurs de l'organisation à des intervalles de trois à cinq ans. Cependant, seul le projet du Groupe de travail sur la diminution des coûts a été appliqué à l'ensemble du Ministère. Le Ministère a besoin d'une méthode uniformément appliquée d'analyse ayant trait aux besoins en années-hommes qui soit étroitement intégrée à ses méthodes de planification stratégique.

19.159 Toutes les méthodes internes de planification de la main-d'oeuvre qui sont présente ment en usage devraient être évaluées en fonction de leur utilité et l'une d'entre elles, ou une nouvelle variation, devrait être adoptée par chacune des principales unités organisationnelles du Ministère. Cette méthode devrait être étroitement reliée au processus de planification stratégique du Ministère.

19.160 Bien que le Ministère ait généralement une bonne performance pour ce qui est des aspects de la planification de la main-d'oeuvre qui sont axés sur l'individu, nous avons noté deux faiblesses étroitement reliées dans ce processus.

19.161 En premier lieu, bon nombre des énoncés des objectifs pour les individus, les petits groupes et même les directions étaient d'une telle généralité qu'il serait difficile, sinon impossible, de s'en servir pour l'évaluation du rendement. En second lieu, les processus de l'évaluation en usage dans les grandes composantes du Ministère n'avaient aucun lien manifeste avec les objectifs ou ne disposaient pas de moyens permettant de mesurer la réalisation de ces objectifs.

19.162 Bon nombre de ces processus d'évaluation du rendement étaient fondés presque exclusivement sur l'analyse des traits, sans mention de la réalisation des objectifs. L'analyse des traits peut donner des renseignements utiles permettant d'identifier les lacunes de compétence de même que les employés qui sont susceptibles de promotion; ce sont là deux éléments importants de tout système de planification de la main-d'oeuvre. L'analyse des traits ne donne pas, cependant, un fondement aussi solide pour reconnaître ceux dont le rendement est faible, moyen et exceptionnel qu'un plan d'évaluation du rendement qui tient également compte de la réalisation des objectifs. L'identification des niveaux de rendement est également une composante importante de tout bon système de planification de la main-d'oeuvre. Un projet est présentement en cours au Ministère en vue d'améliorer le processus d'évaluation du rendement.

19.163 Le Ministère devrait renforcer son processus d'établissement des objectifs individuels, en rapport avec les objectifs du Ministère et du programme.

19.164 Le Ministère devrait élaborer et mettre en oeuvre le nouveau système d'évaluation du rendement des employés le plus tôt possible; ce système devrait se fonder sur des buts collectifs et individuels clairement énoncés et liés aux objectifs et aux buts opérationnels du Ministère.

19.165 Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et travaille à un tel système depuis un certain temps; le travail devait être terminé en juillet 1978.

19.166 Le Ministère a mis sur pied deux bases de données informatiques pour la gestion des ressources humaines; elles peuvent produire la plupart des renseignements nécessaires pour rapprocher les ressources et les besoins en main-d'oeuvre. Cependant, les systèmes ne sont pas utilisés à la pleine mesure de leur potentiel. Un problème connexe est que bon nombre d'utilisateurs éventuels ont manifesté leur manque de confiance dans les données provenant et du Système de rapport sur l'activité du personnel et du Système d'information de la gestion du personnel. Le Ministère a engagé le Bureau des conseillers en gestion en avril 1978 pour faire une étude de ces deux systèmes. Le rapport est prévu pour le début de juillet.

19.167 On devrait adopter un échéancier ferme pour la mise en oeuvre définitive des deux systèmes d'information du personnel afin de recevoir la pleine valeur pour les sommes déjà investies dans la mise au point des systèmes.

Formation et perfectionnement

19.168 Bien qu'une bonne partie du travail préparatoire soit fait, le Ministère n'a toujours pas de système satisfaisant pour identifier les besoins de formation. Par exemple, l'orientation donnée aux gestionnaires d'exécution en vue de l'identification est faible et bon nombre de gestionnaires ont déclaré ne pas être intéressés ou ne pas se sentir compétents à établir des besoins de formation.

19.169 Le Ministère devrait assurer une orientation plus forte à ses programmes de formation:

-en formant les gestionnaires à l'identification des besoins de formation;

-en améliorant les directives portant sur l'identification des besoins de formation; et

-en insistant sur la responsabilité qui incombe aux gestionnaires d'exécution d'identifier les besoins de formation.

19.170 Comme nous l'avons déjà mentionné, le processus actuel d'évaluation du rendement se fonde presque exclusivement sur l'analyse des traits, sans mention de réalisation des objectifs de l'emploi. Nous croyons que le fait d'inclure une évaluation objective de la mesure dans laquelle un individu réalise de tels objectifs faciliterait l'identification des besoins de formation, tant en rapport avec les individus qu'en rapport avec l'ensemble du Ministère.

19.171 Le Ministère devrait faciliter l'évaluation de l'efficacité du programme de formation en terminant la mise en oeuvre du processus amélioré d'évaluation du rendement mentionné à la section sur la planification de la main-d'oeuvre et de l'organisation.

19.172 De nouveaux cours de formation sont présentés à l'approbation du Conseil de formation de Transport Canada avant qu'ils ne soient complètement au point et sans analyse suffisante des avantages et des coûts. En outre, les programmes qui se poursuivent ne sont pas soumis à une revue régulière de leur utilité et de leur efficacité par le Conseil. Pour ce qui est de la formation à assurer par des ressources extérieures à la Fonction publique, on ne fait qu'une analyse très sommaire de la qualité ou de la pertinence de ces cours.

19.173 L'Institut de formation devrait entreprendre une revue annuelle de tous le cours achetés de l'extérieur et d'un échantillon des cours internes. La revue devrait se concentrer sur la réalisation des objectifs des cours et sur une analyse du coût efficacité des cours en comparaison des autres méthodes d'enseignement.

19.174 Depuis plus de dix-huit mois, l'Institut de formation de Transports Canada s'est engagé à lancer un processus amélioré d'évaluation de la formation. L'élaboration d'un cours destiné à faciliter ce processus devait être terminée en juin 1978 et l'on prévoit que le cours connaîtra un usage général pour la fin de l'année.

19.175 Le calendrier de diffusion du cours sur l'évaluation de la formation devrait être accéléré et l'on devrait mettre en oeuvre les procédés nécessaires pour assurer le fonctionnement du processus d'évaluation.

19.176 Le Ministère ne dispose pas d'un système satisfaisant pour comptabiliser les coûts de ses activités de formation et de perfectionnement. Le système actuel ne rend pas compte du coût du temps des employés en formation et de ce fait déclare grossièrement en moins les coûts de formation, ce qui rend difficile l'analyse des coûts-avantages. L'Institut de formation a eu de la difficulté à établir une historique des tendances des coûts de la formation. Bon nombre de coûts de formation se retrouvent dans les comptes d'exploitation et d'entretien à cause du peu d'importance qui est accordée à la rigueur de la déclaration des coûts.

19.177 Le Ministère, l'Institut de formation et les Administrations ont mis au point un système permettant d'interclasser et d'approuver les demandes de formation. Cependant, une fois que les dépenses ont été approuvées, le gestionnaire qui présente la demande peut substituer d'autres cours, à la condition de ne pas augmenter le total des coûts. Bien qu'on présente des rapports précis des cours qui sont effectivement suivis, on n'a fait aucune analyse de l'écart entre le plan original et les genres de formation réellement entrepris, ni des raisons du changement. En outre, nous avons noté de grands écarts, qui sont restés sans explication, entre les niveaux prévus et réels des dépenses de formation.

19.178 Le coût des activités officielles de formation et de perfectionnement, y compris le coût du temps des employés en formation, les traitements des instructeurs et les coûts d'élaboration des cours, devrait être relevé et déclaré d'une façon uniforme. On devrait appliquer des contrôles fermes pour assurer que tous les coûts soient relevés et correctement identifiés.

19.179 Les coûts réels de formation devraient être comparés périodiquement avec le budget; on devrait analyser les écarts et exiger une explication de chaque centre de coût qui s'écarte du plan d'une façon importante.

19.180 Parce que l'on relève de façon imparfaite les données de coût et parce qu'on n'identifie pas de façon satisfaisante les besoins de formation, le Ministère a éprouvé des difficultés à prévoir le niveau de l'activité de formation. Ces facteurs, combinés à un désir apparent de prédire que la nouvelle installation de Cornwall sera pleinement utilisée dès 1980-1981, ont fait que la formation réelle

est régulièrement et significativement inférieure à la formation prévue au cours des dernières années.

19.181 L'Institut de formation devrait ajuster sa méthode de projection des jours-hommes de formation, tant aux installations de l'Institut que sur place, afin de tenir compte des facteurs tels les taux d'échec et d'abandon dus aux conflits d'horaire au sein du Ministère.

19.182 Le Ministère devrait réexaminer les projections quinquennales de formation pour s'assurer qu'elles constituent un fondement fiable pour les décisions futures reliées aux effectifs de formation et à l'aménagement futur des installations de formation.

19.183 En résumé, le Ministère a besoin d'appliquer un système beaucoup plus rigoureux pour gérer cette activité de $50 millions afin de s'assurer de recevoir la plus grande valeur possible pour les sommes dépensées.

Le Fonds renouvelable des aéroports

19.184 Le Fonds renouvelable des aéroports fait partie des opérations de l'Administration des transports aériens; il a été établi en 1969 en vertu de la Loi no 3 de 1969 portant affectation de crédits. Son but est de financer l'opération et l'aménagement de certains aéroports, sur une base de recouvrement des coûts, dans toute la mesure du possible. A l'heure actuelle, le Fonds comprend les aéroports de Montréal (Dorval), Montréal (Mirabel), Toronto (Malton) et Vancouver ainsi que le site de l'aéroport de Pickering à Toronto.

19.185 Les sommes relatives en cause, d'après les états financiers pour l'année terminée le 31 mars 1978, s'établissent comme suit:

	Nombre d'employés	Revenus	Profit net (perte nette)	Immobilisations au prix coûtant
		(en milliers de dollars)		
Montréal (Dorval)	312	$ 25,573	$ 1,780	$ 60,368
Montréal (Mirabel)	368	22,728	(51,548)	333,926
Toronto (Malton)	460	59,366	21,300	181,484
Vancouver	168	23,880	4,327	98,856
Site de Pickering	-	-	-	158,520
	1,308	$ 131,547	$ (24,141)	$ 833,154

19.186 On a procédé à un examen des comptes du Fonds renouvelable des aéroports pour l'année terminée le 31 mars 1978 afin de me permettre d'exprimer une opinion sur les états financiers. Selon la circulaire 1970-71 Conseil du Trésor, les états financiers doivent être préparés sur la base de méthode de comptabilité d'exercice applicable au secteur privé et doivent être vérifiés par le Vérificateur général du Canada. Le rapport du Vérificateur \r les états financiers contenait des réserves à l'endroit de certaines

questions exposées aux paragraphes qui suivent.

19.187 Tous les coûts d'aménagement du projet d'aéroport du Pickering ont été capitalisés aux comptes et figurent au titre des coûts différés d'aménagement de Pickering au bilan. Ces coûts s'élevaient à $54.7 millions au 31 mars 1978 et comprennent le coût de la planification, de la préparation de l'emplacement et de l'intérêt sur les fonds empruntés pour acquérir les terrains. La construction d'un aéroport international à Pickering a été différée indéfiniment à la suite d'une décision du Cabinet. En conséquence, il n'est plus approprié, à mon avis, de capitaliser ces coûts et de les représenter comme un élément d'actif. Si ces coûts n avaient été capitalisés, les autres éléments d'actif et les bénéfices non répartis auraient diminues de $54.7 millions et la perte pour l'année aurait été augmentée de $10.7 millions. Mon rapport comportait une réserve parce que le Fonds a capitalisé les coûts d'aménagement du projet de Pickering.

19.188 L'aéroport de Mirabel rapportait une perte de $51.5 millions pour l'année terminée le 31 mars 1978 et signalait des pertes accumulées de $119.7 millions depuis son ouverture en 1975. La direction indique que des pertes substantielles sont prévues pour l'avenir prévisible et que, par suite de l'étendue de ces pertes, la continuation de l'appui financier par le Parlement est essentielle à la survie du Fonds renouvelable des aéroports. Étant donné que le recouvrement par le Fonds de l'investissement de $291.7 millions en installations et en matériel dépend du succès des opérations futures, mon opinion comportait une réserve.

19.189 Il n'y a aucune provision dans les comptes pour les prestations de cessation d'emploi courues aux employés de l'Administration canadienne des transports aériens qui assurent l'opération des aéroports financés par le Fonds renouvelable des aéroports. Le total de cet élément de passif au 31 mars 1978 n'a pas été calculé. Mon rapport comportait une réserve parce que ces prestations de cessation d'emploi courues n'ont pas été comptabilisées.

19.190 Au cours de notre examen, nous avons noté un certain nombre de faiblesses des procédés comptables,et des contrôles internes. Ces faiblesses et nos recommandations ont été signalées officiellement au Ministère dans une lettre à la gestion. La plupart n'étaient pas suffisamment importantes pour figurer dans ce Rapport, à l'exception d'un article important qui fait l'objet des deux paragraphes suivants.

19.191 Imputation des coûts au Fonds. Selon une décision administrative prise au moment de l'établissement du Fonds renouvelable des aéroports en 1969, les dépenses qui ont trait au contrôle de la circulation aérienne et aux services de télécommunications et de l'électronique directement imputables au contrôle de l'aérogare ont été exclues des comptes du Fonds. En conséquence, les états financiers actuels du Fonds ne comprennent pas ces coûts, qui ont trait à des activités qui font partie intégrante de l'opération des aéroports et qui sont évalués à $17.8 millions pour

1976-1977.

19.192 Tous les coûts qui ont trait à l'opération des aéroports relevant du Fonds renouvelable des aéroports devraient être imputés au Fonds en conformité avec la circulaire 1970-77 du Conseil du Trésor.

Sociétés de la Couronne et organismes connexes

La Commission canadienne des transports

19.193 La Commission canadienne des transports relève du ministre des Transports et sert de complément aux activités du ministère des Transports. La Commission est un organisme à double objectif; elle sert à la fois de cour d'archives, lorsqu'elle traite de la réglementation et des licences pour les divers moyens de transport, et de moyen de contrôle des taux et des tarifs. En outre, la Commission administre certains programmes de subventions des transports.

19.194 Les opérations de la Commission s'exercent à travers les comités suivants:

- Comité des transports par chemins de fer,
- Comité des transports aériens,
- Comité des transports par eau,
- Comité des transports par véhicules à moteur,
- Comité des transports par pipe-line des denrées; et
- Comité de revue.

En outre, un service de recherche effectue des études ayant trait au développement et à la réglementation des divers moyens de transport.

19.195 Les dépenses de fonctionnement de la Commission s'élevaient à $23.3 millions, les contributions à $43 millions et les paiements statutaires à $331.9 millions pour l'année financière terminée de 31 mars 1978. Au 31 mars 1978, la Commission employait 886 personnes.

19.196 Étant donné l'accent qui est mis au Bureau de la vérification sur la vérification cyclique, il n'y a pas eu d'examen des comptes reliés à la Commission en 1977-1978. On prévoit cependant un examen complet de la Commission pour 1978-1979; les résultats de cet examen figureront au Rapport de 1979.

Le Conseil des ports nationaux

19.197 Le Conseil des ports nationaux, en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux S.R., c. N-8, est chargé de l'exploitation de 13 ports, de deux silos à grains et de deux ponts. Le Conseil encourage l'utilisation des ports nationaux et fournit des installations pour amarrer des navires ainsi que pour la manutention et la protection des marchandises transportées par eau et en transit.

19.198 Pour l'année terminée le 31 décembre 1977, le Conseil avait des revenus d'exploitation consolidés de $98 millions, des crédits parlementaires de $3.4 millions et environ 2,300 employés.

19.199 Le sommaire des résultats d'exploitation pour chacune des installations du Conseil pour l'année terminée le 31 décembre 1977 s'établit comme suit:

	Revenus	Dépenses	Profit net (perte nette) d'exploitation
	(en milliers de dollars)		
Saint-Jean (T.-N.)	$ 732	$ 1,031	$ (299)
Halifax	5,993	7,038	(1,045)
Saint-Jean (N.-B.)	4,847	6,239	(1,392)
Belledune	96	92	4
Sept-Iles	677	652	25
Chicoutimi	514	357	157
Baie des Ha! Ha!	110	33	77
Québec	5,633	5,586	47
Trois-Rivières	1,024	1,239	(215)
Montréal	25,919	29,975	(4,056)
Pont Jacques Cartier	130	3,087	(2,957)
Pont Champlain	4,742	5,827	(1,085)
Prescott	1,771	1,520	251
Port Colborne	1,181	1,250	(69)
Churchill	5,220	4,135	1,085
Vancouver	39,241	36,793	2,448
Prince Rupert	300	1,194	(894)
	$ 98,130	$ 106,048	$ (7,918)

19.200 Une vérification a été effectuée au Conseil en 1977-1978. Le but principal de l'examen était de me permettre d'exprimer une opinion sur les états financiers pour l'année terminée le 31 décembre 1977, en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. Le Bureau doit également faire rapport en conformité avec la Loi sur l'administration financière quant à savoir si le Conseil a tenu des livres de comptabilité appropriés, si les états financiers sont en accord avec ceux-ci et si les opérations venues à notre connaissance étaient de la compétence du Conseil aux termes de la loi.

19.201 Le rapport de vérification sur les états financiers du Conseil au 31 décembre 1976 contenait la réserve suivante: "à l'exception de l'effet de tout redressement qui aurait pu s'avérer nécessaire, si des documents justificatifs suffisants des durées utiles estimatives des immobilisations avaient été disponibles." Au cours de 1977, le Conseil a effectué une révision importante de ces immobilisations et a comptabilisé des frais spéciaux d'amortissement d'environ $134 millions. En conséquence, il n'était plus nécessaire que mon opinion comporte des réserves; cependant j'ai inclus des commentaires quant aux modifications de deux conventions comptables:

-Cette année, le Conseil a commencé à amortir les immobilisations au cours de l'année d'acquisition. La convention antérieure avait été de

commencer l'amortissement au cours de l'année suivant l'acquisition. L'effet de cette modification, comme le déclarent les notes jointes aux états financiers, était de $11.1 millions, puisque la nouvelle convention était appliquée rétroactivement.

-En 1977, le Conseil a traité les crédits parlementaires comme articles de revenu aux états financiers. Ces sommes avaient antérieurement été traitées comme des contributions et paraissaient à l'état du déficit.

19.202 Au cours de notre examen, nous avons noté un certain nombre de faiblesses des procédés comptables et des contrôles internes. Ces faiblesses et nos recommandations ont été signalées officiellement au Conseil dans une lettre à la gestion. La plupart de ces faiblesses et de ces recommandations n'étaient pas suffisamment importantes pour les inclure dans ce Rapport, à l'exception d'un élément important qui fait l'objet des paragraphes suivants.

19.203 Le 15 juillet 1976, le Conseil des ports nationaux procédait à l'ouverture des soumissions pour un projet de revêtement du quai du silo au port de Prescott. Le 14 septembre 1976, on recevait l'autorisation du gouverneur en conseil de conclure un contrat avec le plus bas soumissionnaire au prix de $1.1 million. Cette autorisation arrivait une journée après l'expiration de la période de 60 jours pendant laquelle le soumissionnaire était obligé de respecter son offre. Le plus bas soumissionnaire a refusé le contrat. Un second appel d'offres a été fait et les soumissions étaient ouvertes le 4 novembre 1976. La soumission acceptée était de $1.3 million.

19.204 Une augmentation d'environ $200,000 du coût du projet a résulté de défaut de demander à temps l'autorisation du gouverneur en conseil.

19.205 Le Conseil devrait instaurer des procédés assurant que les présentations pour l'autorisation du gouverneur en conseil soient faites temps.

L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent

19.206 La Voie maritime du Saint-Laurent assure une voie navigable en eau profonde depuis le port de Montréal jusqu'aux Grands Lacs, ce qui amène les villes intérieures en contact direct avec les grands ports de mer du monde. La partie canadienne de la voie navigable en eau profonde est exploitée par l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, établie en 1951 par la Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent. L'Administration doit construire, entretenir et exploiter la voie navigable en eau profonde et exiger des droits suffisants pour compenser ses coûts d'exploitation.

19.207 Les droits sont une responsabilité conjointe du gouvernement du Canada et de celui des États-Unis. Toute modification au tarif des droits doit faire l'objet d'un accord tant au niveau du gouvernement qu'à celui de la Seaway Development Corporation, contrepartie américaine de l'Administration de la voie maritime. Une révision du

tarif a récemment fait l'objet d'un accord, la première partie de l'augmentation devant prendre effet le 1er avril 1978.

19.208 L'Administration emploie 1,249 personnes et fonctionne environ neuf mois par année. Elle a subi une perte de 22 millions au cours de l'année, dont $19.3 millions ont été recouvrés du Fonds du revenu consolidé.

19.209 Il y a eu une vérification à l'Administration en 1977-1978. Le principal but de l'examen était de me permettre d'exprimer une opinion sur les états financiers pour l'année terminée le 31 mars 1978, en vertu de la Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent. Le Bureau doit également faire rapport, en conformité avec la Loi sur l'Administration financière, quant à la question de savoir si l'Administration a tenu des livres de comptabilité appropriés, si les états financiers sont en accord avec ceux-ci et si les opérations venues à notre connaissance étaient de la compétence de l'Administration aux termes de la loi.

19.210 Au cours des années précédentes, mon rapport de vérification comportait des réserves à cause du manque des provision pour l'amortissement de tous les éléments d'actif amortissables et d'inscrire au passif les prestations de cessation d'emploi. Dans le cadre du plan de refinancement dont il est question plus bas, l'Administration a adopté rétroactivement la politique d'établir une provision pour l'amortissement de tous les éléments d'actif amortissables, à l'exception des intérêts, d'une somme de $32.8 millions, qui ont été capitalisés durant la construction du projet de modernisation du canal de Welland. On prévoit que ces intérêts seront annulés et renversés dans un proche avenir dans le cadre de la seconde phase du refinancement de l'Administration. En outre, cette dernière a rétroactivement adopté la politique d'inscrire au passif les prestations de cessation d'emploi à la période où les prestations sont gagnées par les employés. c'est à la suite de ces changements, j'ai le plaisir de signaler qu'il ne m'est plus nécessaire de faire des réserves dans mon Rapport.

19.211 Le plan de refinancement mentionné ci-dessus faisait partie d'un plan d'ensemble selon lequel l'Administration deviendrait autonome. Un élément clé de ce plan était la négociation d'un tarif révisé des droits permettant des augmentations étagées des taux sur une période de trois ans commençant à l'ouverture de la saison de navigation de 1978. Avec l'approbation du Parlement, ce plan prévoyait également la conversion de $624.9 millions des emprunts auprès du Canada en capital d'apport au 1er avril 1978. A compter du 1er avril 1977, les intérêts ont cessé de s'accumuler sur les intérêts différés à payer de $216.4 millions avec l'approbation du gouverneur en conseil. L'Administration a également l'intention de demander l'approbation du Parlement pour faire annuler et renverser le reste des intérêts à payer. L'Administration a également comblé par $121 millions de capital d'apport les déficits subis avant le 31 mars 1978.

19.212 Le crédit parlementaire autorisant la conversion des emprunts auprès du Canada en avoir autorise le Ministre à fixer, de

temps à autre, la somme qui doit être payée annuellement par l'Administration sur les droits perçus, en guise de rendement du capital investi. On prévoit qu'aucun rendement du capital ne sera exigé tant que le nouveau tarif ne sera pas entièrement entré en vigueur au cours des trois prochaines années.

19.213 Au cours de notre examen, nous avons noté un certain nombre de faiblesses des procédés comptables et des contrôles internes. Ces faiblesses et nos recommandations ont été officiellement signalées à l'Administration dans une lettre à la gestion; cependant elles n'étaient pas assez importantes pour les inclure dans ce Rapport.

Les Administrations de pilotage

19.214 A la suite de la recommandation de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, quatre administrations de pilotage (Atlantique, Grands Lacs, Laurentides et Pacifique) ont été établies d'après les dispositions de la Loi sur le pilotage, 1970-1971, c.52. Les services fournis par les Administrations comprennent les pilotes de navires, les bateaux-pilotes et les autres services nécessaires pour assurer la sécurité et le bon ordre du passage des navires dans les eaux désignées. Dans chaque district, on a établi des tarifs conçus afin de recouvrer en fin de compte le coût de ces services auprès des utilisateurs. Les services de pilotage sont assurés à longueur d'année, 24 heures sur 24, à l'exception de l'Administration de pilotage des Grands Lacs qui est inactive au cours des mois d'hiver par suite de la fermeture de la Voie maritime du Saint-Laurent. A ce jour, seules les Administrations de pilotage des Laurentides et du Pacifique ont réalisé le plein recouvrement des coûts.

19.215 L'importance relative des Administrations s'établit comme suit:

	Nombre d'employés	Revenus (en milliers de dollars)	Profit net (perte nette)
Atlantique	111	$ 2,780	$ (1,097)
Grands Lacs	133	6,413	(836)
Laurentides	84	14,867	238
Pacifique	60	8,292	501

19.216 Il y a eu une vérification de chacune des administrations de pilotage en 1977-1978. Le principal but de l'examen était de me permettre d'exprimer une opinion sur les états financiers pour l'année terminée le 31 décembre 1977, en vertu de la Loi sur le pilotage. En conformité avec la Loi sur l'administration financière, le Bureau doit également faire rapport quant à la question de savoir si les administrations de pilotage ont tenu des livres de comptabilité appropriés, si les états financiers sont en accord avec ceux-ci et si les opérations venues à notre connaissance étaient de la compétence des administrations aux termes de la loi. Le Rapport de vérification sur chacun des états financiers ne contenait aucune réserve; cependant, mon opinion quant à l'Administration de pilotage du

Pacifique contenait des remarques sur l'adoption d'une nouvelle convention comptable par laquelle le bail pour un bateau-pilote était capitalisé. Cette convention est maintenant conforme à celle des autres administrations de pilotage.

19.217 Au cours de notre examen, nous avons noté un certain nombre de faiblesses des procédés comptables et des contrôles internes. Ces faiblesses et nos recommandations ont été signalées officiellement à chacune des administrations de pilotage en cause dans une lettre à la gestion; cependant elles n'étaient pas suffisamment importantes pour les inclure dans ce Rapport.

La Société des transports du Nord, Limitée

19.218 La Société des transports du Nord, Limitée constitue une des principales lignes de transport desservant les besoins du Nord en transport de marchandises. La Société assure le soutien logistique pour l'exploration et l'aménagement du pétrole, du gaz et des minéraux dans le réseau du fleuve Mackenzie ainsi que sur la côte et les îles de l'Arctique occidental. La Société dessert également six agglomérations côtières sur la Baie d'Hudson à partir du port de Churchill (Manitoba). Outre ses opérations maritimes, la Société exploite une filiale en propriété exclusive qui assure un service de camionnage de marchandises générales dans un certain nombre de localités du nord de l'Alberta et dans trois centres des Territoires du Nord-Ouest.

19.219 Pour l'année terminée le 31 décembre 1977, la Société avait des revenus de $24.9 millions et une perte nette de $1.5 million. Le déficit accumulé au 31 décembre 1977 s'élevait à $9.5 millions. La Société employait 107 personnes au 31 décembre 1977.

19.220 Une vérification a été effectuée à la Société des transports du Nord, Limitée en 1977-1978. Le principal but de l'examen était de me permettre d'exprimer une opinion sur les états financiers pour l'année terminée le 31 décembre 1977, en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Le Bureau doit également faire rapport en conformité avec la Loi sur l'Administration financière quant à la question de savoir si la Société a tenu des livres de comptabilité appropriés, si les états financiers sont en accord avec ceux-ci et si les opérations venues à notre connaissance étaient de la compétence de la Société aux termes de ses pouvoirs statutaires. Le rapport de vérification sur chacun des états financiers ne comportait aucune réserve.

19.221 Au cours de notre étude, nous avons noté un certain nombre de faiblesses des procédés comptables et des contrôles internes. Ces faiblesses et nos recommandations ont été signalées officiellement à la Société dans une lettre à la gestion; cependant elles n'étaient pas assez importantes pour figurer dans ce Rapport.

Autres sociétés de la Couronne

19.222 Le Vérificateur général du Canada n'est pas le vérificateur

d'un certain nombre de sociétés de la Couronne, notamment les Chemins de fer nationaux du Canada, la CN marine, Via Rail Inc. et Air Canada. Ces organismes relèvent du Ministre des Transports tout comme les entités étudiées dans les sections précédentes de ce chapitre et pour lesquelles le Vérificateur général est le vérificateur.

19.223 En vertu de l'article 14 de la Loi sur le Vérificateur général, 1976-77 c. 34, le Vérificateur général peut se fier sur le rapport du vérificateur dûment nommé d'une société de la Couronne ou de toute filiale d'une société de la Couronne. Les rapports et les opinions des vérificateurs de ces sociétés peuvent être consultés au volume III des Comptes publics du Canada ou dans le rapport annuel publié par la Société.

Sommaire des recommandations et commentaires du Ministère

Recommandations

Constatations de la vérification financière

19.26Le Ministère devrait hâter la conclusion d'un accord intégré de fonctionnement établissant les modalités en vertu desquelles la CN marine exploitera les services de traversiers en cause.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Un accord tripartite entre la CN marine, le CN et Transports Canada est présentement en voie de négociation et devrait entrer en vigueur pour le 31 décembre 1978.

Recommandations

19.29On devrait établir des procédés au Ministère pour assurer que tous les besoins de traduction sont soumis au Bureau des traductions.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère précisera avec le Secrétariat d'État l'intention de la Loi sur le Bureau des traductions quant aux besoins particuliers des publications techniques. Cette question fait présentement l'objet d'une étude d'évaluation qui devrait résoudre le problème.

Recommandations

19.32Le Ministère devrait prendre des mesures pour éviter à l'avenir des paiements pour des services non reçus.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Le contrat ne comportait pas de clauses d'interruption de l'affrètement, mais il pourrait y en avoir une dans tous les contrats de nolisement semblable à l'avenir. Nous soutenons, cependant, que ceci amènera des frais quotidiens d'affrètement

beaucoup plus élevés, particulièrement lorsque les circonstances seront semblables à celles du contrat en cause, c'est-à-dire lorsque le navire nolisé sera employé à des programmes d'évaluation de nature expérimentale et axée sur l'évolution, entraînant un risque opérationnel plus élevé que d'ordinaire.

Recommandations

19.34Les écarts mensuels importants devraient être analysés et l'on devrait consigner des motifs. Les documents devraient contenir des plans visant des mesures correctives le cas échéant et un avis quant aux fonds nécessaires ou disponibles.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. On prendra des mesures pour appliquer les directives existantes exposant les normes et les critères de rapport budgétaire.

Recommandations

19.36Le Ministère devrait prendre des mesures pour s'assurer que seules les personnes autorisées peuvent certifier les demandes de paiement et que toutes les approbations nécessaires soient obtenues avant le paiement.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. On a pris des mesures pour que l'on obtienne l'approbation des personnes autorisées seulement avant d'effectuer des paiements.

Recommandations

Vérification interne

19.47La Direction de la revue et de la vérification financières devrait relever d'une personne indépendante de la fonction financière, relevant directement du Sous-ministre et chargée de coordonner toutes les fonctions de vérification interne.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

19.49La Direction devrait mettre au point un plan de vérification de plusieurs années fondé sur un univers de vérification clairement défini et tenant compte des éléments à risque élevé, des ressources prévues en personnel, d'une rotation du champ d'application et d'une analyse des coûts en fonction des bénéfices. Le plan de vérification devrait être passé en revue et approuvé par le comité de vérification.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. On prend présentement des mesures afin de préparer un plan de vérification à long terme. Lorsqu'il sera terminé, ce plan sera soumis à l'approbation du comité de vérification.

Recommandations

19.51La Direction devrait établir un échéancier ferme pour terminer le manuel et devrait s'assurer que le manuel est complété en conformité avec cet échéancier.

Commentaires du Ministre

Recommandation acceptée. On a préparé un calendrier ferme prévoyant que le manuel de vérification sera terminé au 31 mars 1979.

Recommandations

19.54La Direction devrait mettre au point et appliquer des normes et des procédés ouvrant tous les aspects de la documentation relative aux documents de travail, y compris la portée adoptée, le travail réalisé, les conclusions atteintes et les revues effectuées au niveau de la surveillance.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ceci est en voie de réalisation dans la cadre de l'élaboration du manuel de vérification dont on a parlé ci-dessus.

Recommandations

19.55Avant que le travail sur place ne soit entrepris, des programmes détaillés de travail devraient être préparés et approuvés. Ces programmes devraient indiquer comment les échantillons doivent être choisis, les dimensions des échantillons et la méthode de choix.

Commentaires du Ministère

Recommandations acceptée. Les programmes de travail sont maintenant préparés et approuvés avant le début du travail sur place.

Recommandations

19.62On devrait soit respecter le mandat des revues des activités ou le revoir à la lumière du nombre des unités opérationnelles, du temps nécessaire pour chaque revenue et des ressources en personnel qui sont disponibles.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ce point est traité dans le cadre de la mise

sur pied d'une fonction de vérification intégrée au sein du Ministère.

Recommandations

19.64Chacune des Directions de revue des activités devrait relever directement d'une personne relevant directement du Sous-ministre et chargée de la coordination de toutes les fonctions de vérifications interne.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Les rapports de revue des activités sont étudiés par le comité de vérification dont le Sous-ministre est président.

Recommandations

19.67On devrait revoir les méthodes de dotation en personnel afin de mettre au point une politique cohérente sur l,utilisation du personnel en détachement. Cette étude devrait tenir compte des avantages que reçoit le personnel en détachement en comparaison au rendement qu'assure un personnel à temps complet.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Étant donné les restrictions actuelles en terme d'années-hommes et de ressources financières, l'utilisation de personnel en détachement sous la direction du personnel à temps plein de revue des activités est la meilleure solution de rechange disponible au personnel à temps plein. Ceci constitue également une occasion de développement de carrière.

Recommandations

19.69On devrait mettre au point des procédés normalisés pour l'accomplissement des revues d'activités. Ces procédés devraient comprendre:

-les étapes nécessaires du travail et les normes de documentation;

-l'étendue de la preuve nécessaire à l'appui des rapports publiés; et

-la nécessité d'inclure des recommandations dans les rapports.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

19.74Il faudrait séparer les responsabilités pour les fonctions de contestation des plans du Ministère et de vérification à posteriori.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ces deux fonctions sont exécutées par des unités distinctes relevant d'un seul fonctionnaire qui relève directement du Sous-ministre.

Recommandations

Planification et acquisition d'immobilisations

19.84Le Ministère devrait continuer ses efforts récents en vue de définir clairement et de faire connaître la responsabilité et l'imputabilité des projets d'immobilisations.

Commentaires du Ministère

Les mesures prises par le Ministère au cours des deux ou trois dernières années afin d'élaborer des processus de gestion plus intégrés avaient pour but d'assurer une perception plus claire de la responsabilité et de l'imputabilité pour les projets d'immobilisations.

Recommandations

19.88Les propositions d'immobilisations devraient s'appuyer sur une documentation précise et complète comprenant:

-une analyse appropriée des besoins;

-une indication claire des objectifs et des effets escomptés;

-une évaluation objective des solutions de rechange;

-une estimation réaliste du coût d'immobilisation; et

-une analyse des coûts en fonction de la durée économique.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Un processus obligatoire de programmation intégrée a été mis au point et est en fonction depuis 1976; il assure une fonction indépendante de revue et d'analyse qui s'exerce à l'égard des propositions de projets d'immobilisations. Ce processus comprend toutes les exigences énumérées.

Recommandations

19.92L'approbation définitive de tous les projets devrait être retardée jusqu'à ce que tous les renseignements soient disponibles, notamment la conception détaillée, des estimations réalistes des coûts et des engagements concernant la location de la part des principaux usagers.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Le règlement du Conseil du Trésor exige l'approbation en trois étapes:

-l'approbation en principe fondée sur la conception et les meilleurs renseignements disponible à l'époque;

-l'approbation du programme fondée sur une conception détaillée des avis et des renseignements également plus précis; et

-l'approbation du contrat d'après des offres fermes.

Recommandations

19.95La mise en oeuvre des projets devrait être convenablement contrôlée pour que les dimensions et la qualité des installations soient conformes à ce qui a été approuvé et que ces installations soient terminées dans les limites du plan d'exécution prévue et du budget autorisé.

Commentaires du Ministère

Cette pratique est mise en application par le Ministère. Une politique de gestion de projet de Transports Canada en vigueur depuis 1976 définit en termes précis les exigences obligatoires de gestion de projet et recommande une méthode à suivre pour assurer un contrôle approprié des fonds et des ressources.

Recommandations

19.97Le Ministère devrait s'assurer que tous les projets d'immobilisations soient revue afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs du projet ont été atteints, d'évaluer la performance des gestionnaires et améliorer la planification et la surveillance de projets semblables à l'avenir.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Les responsabilités et les procédés d'examen sont en place et sont pratiqués en conformité avec la politique de gestion de projet de Transports Canada de 1976.

Recommandations

Contrôle des immobilisations

19.142Le Ministère devrait s'assurer qu'on applique partout les exigences précises du Manuel des approvisionnements.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. On prend des mesures à cette fin.

Recommandations

19.143On devrait mettre au point a l'échelle du Ministère un plan de mise en oeuvre et un échéancier précis pour assurer la bonne intégration du Système de comptabilité des immobilisations - Transports et des registres de garde.

Commentaires du Ministère

Recommandation accepte Nous sommes en train de préparer un plan précis définissant la méthode et le calendrier selon lesquels les divers sous-systèmes intégrés au système de comptabilité des immobilisations et les dossiers seront vérifiés par une inspection physique des immobilisations.

Recommandations

19.144On devrait vérifier tous les dossiers existants des immobilisations et terminer au plus tôt l'identification et la classification des terrains, des immeubles et des quais.

Recommandations

19.145La responsabilité de la coordination et de la surveillance du système de contrôle des immobilisations à l'échelle du Ministère devrait être déléguée à un fonctionnaire désigné de l'Administration centrale.

Commentaires du Ministère

La responsabilité de la coordination et de la surveillance du système de contrôle des immobilisations au sein du Ministère a été attribuée au directeur des Services budgétaires et financiers.

Recommandations

Gestion des ressources humaines

19.156On devrait maintenir la méthodologie et l'élan créé par le Groupe de travail sur la diminution des coûts en incorporant de façon permanente cette méthode rigoureuse soit à la Revue des activités soit à l'activité de la Programmation.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère décidait au début de 1978 que la Direction de la programmation serait responsable pour la fonction de revue de base A afin de continuer l'élan donné par le Groupe d'étude sur la diminution des coûts.

Recommandations

19.159Toutes les méthodes internes de planification de la main-d'oeuvre qui sont présentement en, usage devraient être évaluées en fonction de leur utilité et l'une d'entre elles, ou une nouvelle variation, devrait être adoptée par chacune des principales unités

organisationnelles du Ministère. Cette méthode devrait être étroitement reliée au processus de planification stratégique du Ministère.

Commentaires du Ministère

Recommandations acceptée.

Recommandations

19.163Le Ministère devrait renforcer son processus d'établissement des objectifs individuels, en rapport avec les objectifs du Ministère et du programme.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Il s'agit d'une partie intégrante de l'élaboration des procédés ministériels d'examen et d'évaluation du rendement entreprise il y a un an. Le Ministère terminait récemment une tâche importante entreprise en mai 1977 et qui impliquait l'identification des objectifs stratégiques ainsi que des politiques et des stratégies nécessaires pour réaliser ces objectifs. Voir aussi le commentaire vis-à-vis de 19.171.

Recommandations

19.164Le Ministère devrait élaborer et mettre en oeuvre le nouveau système d'évaluation du rendement des employés le plus tôt possible; ce système devrait se fonder sur des buts collectifs et individuels clairement énoncés et liés aux objectives et aux buts opérationnels du Ministère.

Recommandations

19.167On devrait adopter un échéancier ferme pour la mise en oeuvre définitive des deux systèmes d'information du personnel afin de recevoir la pleine valeur pour les sommes déjà investies dans la mise au point des systèmes.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. La question est présentement activement à l'étude.

Recommandations

19.169Le Ministère devrait assurer une orientation plus forte à ses programmes de formation:

-en formant les gestionnaires à l'identification des besoins de formation;

-en améliorant les directives portant sur l'identification des besoIns de formation; et

-en insistant sur la responsabilité qui incombe aux gestionnaires d'exécution d'identifier les besoins de formation.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. La formation des instructeurs qui doivent diriger ce programme est en cours et comprend des directives sur l,identification des besoins en formation. La responsabilité des gestionnaires dans ce domaine est de nouveau mise en lumière au moyen de ce programme et de plusieurs autres programmes de formation.

Recommandations

19.171Le Ministère devrait faciliter l'évaluation de l'efficacité du programme de formation en terminant la mise en oeuvre du processus amélioré d'évaluation du rendement mentionné à la section sur la planification de la main-d'oeuvre et de l'organisation.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ce projet a reçu une priorité élevée mais il faudra au moins 12 mois pour le terminer. Voir aussi les commentaires vis-a-vis de 19.163 et 19.164.

Recommandations

19.173L'Institut de formation devrait entreprendre une revue annuelle de tous les cours achetés de l'extérieur et d'un échantillon des cours internes. La revue devrait se concentrer sur la réalisation des objectifs des cours et sur une analyse du coût-efficacité des cours en comparaison des autres méthodes d'enseignement.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. On est en train de mettre au point les moyens et le calendrier pour la mise en oeuvre d'une telle revue.

Recommandations

19.175Le calendrier de diffusion du cours sur l'évaluation de la formation devrait être accéléré et l'on devrait mettre en oeuvre les procédés nécessaires pour assurer le fonctionnement du processus d'évaluation.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ceci est en voie de réalisation, compte tenu des ressources disponibles et du calendrier de la formation impliquée.

Recommandations

19.178Le coût des activités officielles de formation et de perfectionnement, y compris le coût du temps des employés en

formation, les traitements des instructeurs et les coûts d'élaboration des cours, devrait être relevé et déclaré d'une façon uniforme. On devrait appliquer des contrôles fermes pour assurer que tous les coûts soient relevés et correctement identifiés.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Un système est en voie d'élaboration.

Recommandations

19.179Les coûts réels de formation devraient être comparés périodiquement avec le budget; on devrait analyser les écarts et exiger une explication de chaque centre de coût qui s'écarte du plan d'une façon importante.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Un système est en voie d'élaboration.

Recommandations

19.181L'Institut de formation devrait ajuster sa méthode de projection des jours-hommes de formation, tant aux installations de l'Institut que sur place, afin de tenir compte des facteurs tels les taux d'échec et d'abandon dus aux conflits d'horaire au sein du Ministère.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Une base statistique est en voie d'élaboration à cette fin.

Recommandations

19.182Le Ministère devrait réexaminer les projections quinquennales de formation pour s'assurer qu'elles constituent un fondement fiable pour les décisions futures reliées aux effectifs de formation et à l'aménagement futur des installations de formation.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ces études sont un processus permanent au Ministère.

Recommandations

Le Fonds renouvelable des aéroports

19.192Tous les coûts qui ont trait à l'opération des aéroports relevant du Fonds renouvelable des aéroports devraient être imputés au Fonds en conformité avec la circulaire 1970-77 du Conseil du Trésor.

Commentaires du Ministère

Recommandation accepté. On travaille présentement à préparer une proposition au Conseil du Trésor afin de réviser le Fonds renouvelable des aéroports pour prévoir l'imputation du coût des services de contrôle de la circulation aérienne ainsi que des services de télécommunications et d'électronique reliés au contrôle de l'aérogare. Sous réserve de l'approbation de cette proposition, ces coûts seront imputés au Fonds à partir de l'année financière 1979-1980.

Recommandations

Le Conseil des ports nationaux

19.205Le Conseil devrait instaurer des procédés assurant que les présentations pour l'autorisation du gouverneur en conseil soient faites à temps.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Il existe des systèmes au sein du Ministère. Dans ce cas particulier> il s'est produit des circonstances uniques qui échappaient dans une large mesure au contrôle du Conseil.

En outre, le Ministère a formulé les commentaires suivants relativement à nos observations sur les projets d'immobilisations dont traitent les paragraphes 19.76 à 19.134.

"PISTE DE VÉRIFICATION DU PROCESSUS D'APPROBATION DES PROJETS: Les commentaires sur le manque de pistes de vérification visent les projets d'immobilisations entrepris avant l'introduction du système de documents d'approbation en principe et de documents d'approbation du programme (A.P.D./P.A.D.), au début de 1976. Auparavant, on avait l'habitude de justifier les projets d'immobilisations surtout par des présentations orales très détaillées, devant les fonctionnaires du Conseil du Trésor. Malheureusement, les comptes rendus de ces présentations n'ont pas tous été conserves. Toutefois, il reste que le Secrétariat du Conseil du Trésor possédait suffisamment de renseignements pour approuver les projets et que c'est lui qui aurait dû demander des renseignements supplémentaires ou refuser les demandes d'approbation sous prétexte que celles-ci n'étaient pas suffisamment justifiées. De toute façon, des mesures ont été prises pour que les pistes de vérification soient manifestes pour consultation ultérieure.

PRÉVISIONS DU COÛT D'IMMOBILISATION: Le fait que vous ayez utilisé le dollar courant, dans votre rapport, pour effectuer des comparaisons de coût d'une année à l'autre, démontre que l'on n'a pas tenu compte des effets de l'inflation. De ce fait, les augmentations de coût qui se sont produites dans les projets examines se trouvent exagérées. Transports Canada, comme tous les autres ministères, a appliqué la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor en utilisant la valeur courante ou constante du dollar.

PAIEMENT PAR L'UTILISATEUR - RECOUVRE MENT DES COÛTS: Bien que le livre bleu du Budget des dépenses pour 1973-1974 et les années précédentes reconnaissait l'acceptation, par l'Administration

canadienne du transport aérien, du principe de paiement par l'utilisateur ou du recouvrement des coûts, la taxe sur le transport aérien n'est entrée en vigueur que le 1 décembre 1974. Depuis cette date, le Ministère a entrepris des démarches afin d'obtenir l'avis des transporteurs aériens sur le recouvrement des coûts.

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE TECHNIQUE: Il semble exister une divergence d'opinions entre vos employés et nos experts techniciens s'occupant de comparer les projets, dans les cas de l'aérogare de Calgary et de l'automatisation des phares. Dans ces cas, nous estimons que la seule possibilité est de se rendre à l'opinion des experts sur la question du caractère adéquat des normes, des exigences du projet et des procédés analytiques.

RÉPERCUSSIONS DE LA POLITIQUE: Dans certains rapports, la reconnaissance du procédé politique n'est pas évidente (par exemple: le choix des endroits pour l'Institut de formation et le Centre d'essais des véhicules automobiles ou le besoin, le calendrier et la capacité des aéroports internationaux de Toronto et de Calgary). Les engagements faits auparavant par des ministres, dans des circonstances ne s'appliquant pas au Ministère, ont joué un grand rôle dans les décisions touchant les dates prévues, l'endroit, l'importance et la portée de ces projets. La force de ces engagements a rendu difficile, par la suite, la modification de ces projets à des stages plus avancés.

Dans le cas du Centre d'essai des véhicules automobiles, la première analyse effectuée indiquait un endroit situé près d'Ottawa pour des raisons d'ordre technique et parce que les utilisateurs à l'administration centrale pouvaient s'y rendre facilement. Toutefois, le Conseil du Trésor rejetait la première proposition sous prétexte que le Ministère n'avait pas tenu compte de la politique de décentralisation. Les retards que l'on a apportés à étudier d'autres endroits possibles ont contribué à faire augmenter les coûts et ont entraîné les remarques que vous avez formulées."

AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION

Table des matières

Chapitre	Paragraphe	Page
20.OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET L'EXPLOITATION DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET AUTRES ENTITÉS		
Introduction	20.1	597
Office de stabilisation des prix agricoles - Absence de pièces à l'appui des sommes versées en compensation des déficits subis par les éleveurs de bovins	20.10	599
Les Arsenaux canadiens, Limitée - Défaut d'enregistrer les immobilisations et l'amortissement	20.11	599
Société Radio-Canada - Bail pour l'utilisation de biens immeubles non approuvé par le gouverneur en conseil	20.12	600
Corporation commerciale canadienne - Effet possible sur la situation financière du résultat douteux d'un litige	20.13	600
Société canadienne des brevets et d'exploitation, Limitée - Imperfections du système de vérification des redevances	20.14	601
Fonds renouvelable de la production de défense - Recouvrement douteux d'un prêt	20.15	601
Commission de la Capitale nationale - Non-déclaration de l'amortissement	20.16	601
Fonds renouvelable des Approvisionnements - Revenus non enregistrés	20.17	602
Fonds renouvelable de Statistique Canada - Recouvrement douteux d'une somme à recevoir	20.18	602
Sociétés de la Couronne et autres entités vérifiées par le Vérificateur général	20.19	603
21.OBSERVATIONS RAPPORTÉES SELON L'ARTICLE 7 DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL		
Introduction	21.1	609
Perte par la fraude	21.2	609
Imputation irrégulière à un crédit de 1977-1978	21.3	609
Dépenses inutiles suite à l'approbation d'un projet à partir de renseignements inadéquats	21.4	610
Procédés inadéquats de contrôle et de comptabilité pour le Fonds d'aide au développement économique des Indiens	21.5	611
Absence d'autorisation en ce qui concerne le paiement d'indemnités	21.6	612

Revenus non réclamés	21.7	612
Aspects discutables d'un investissement dans une compagnie possédée et contrôlée conjointement	21.8	613
Dépenses improductives dans la mise au point et la production d'une nouvelle pièce de monnaie	21.9	614
Repas gratuits fournis aux employés	21.10	614
Mauvaise utilisation d'avances de fonds de roulement	21.11	615

22.OBSERVATIONS SUR DES SUJETS TRAITÉS DANS LES RAPPORTS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

Introduction	22.1	617
Rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Contrôleur général du Canada	22.2	617
Programme d'indemnités visant les importations de pétrole	22.5	619
Loyer payé aux termes d'un bail à long terme, pour un terrain non occupé	22.11	622
Faiblesses relevées dans l'administration de l'Office du soutien des prix des produits de la pêche	22.12	623
Procédés insuffisants de comptabilité et de contrôle pour le Fonds renouvelable du Service central de commercialisation des objets d'art et d'artisanat indiens	22.13	623
Comptabilité inadéquate - contributions versées aux bandes indiennes	22.14	625
Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes dues à la Couronne	22.15	626
Avances irrégulières pour la production de films	22.16	627
Retards à communiquer les cotisations d'Impôt et insuffisance des liaisons entre les divisions du ministère du Revenu national (Impôt) causant une perte de revenus à la Couronne	22.17	627
Impôt sur le revenu dû par les non-résidents	22.18	628
Dépassement de l'avance de fonds de roulement	22.19	628
Heures supplémentaires du personnel des pénitenciers	22.20	629
Contrôle inadéquat de la paye	22.21	630
Coût de locaux inoccupés	22.22	633

OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET L'EXPLOITATION DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET AUTRES ENTITÉS

20.1 Introduction. A titre de Vérificateur général du Canada, je suis nommé le vérificateur de 40 sociétés de la Couronne et de 50 autres entités dont les noms sont indiqués aux paragraphes 20.19 à 20.21. En cette qualité, j'ai vérifié les comptes et les états financiers de chaque entité et produit les rapports appropriés.

20.2 La portée de ma vérification des comptes et des états financiers des sociétés de la Couronne est précisée dans la partie VIII de la Loi sur l'administration financière et, en ce qui concerne les autres entités, dans les articles 5 et 6 de la Loi sur le vérificateur général. Mes vérifications ont été effectuées conformément aux normes de vérification généralement reconnues, comme le suggère l'Institut canadien des comptables agrées.

20.3 Dans la rédaction de mes rapports, il a été tenu compte de mes obligations statutaires et des normes professionnelles concernant la comptabilité et les rapports. Mon mandat, en ce qui a trait aux rapports de vérification portant sur les sociétés de mandataire et de propriétaire de la Couronne (sociétés nommées aux annexes C et D, respectivement, de la Loi sur l'administration financière), est régi par les dispositions de cette Loi. Dans mes rapports de vérification traitant de ces sociétés j'indique si, à mon avis, les états financiers présentent un aperçu juste et fidèle de la situation financière de la société conformément aux principes comptables généralement reconnus promulgués par l'Institut canadien des comptables agrées.

20.4 Mes rapports de vérification portant sur les organismes dont les noms suivent ont tenu compte des conventions comptables propres à chaque entité et décrites dans les notes jointes aux états financiers. Ces conventions ressemblent souvent à celles qu'utilisent les ministères auxquels sont rattachées ces entités.

Sociétés de département (nommées à l'annexe B de la Loi sur l'administration financière)

Caisse de pension de la Gendarmerie royale du Canada (personnes à charge)

Compte du Fonds des changes Conseil des Arts du Canada
Office des produits agricoles

20.5 Mes rapports de vérification des autres entités, tels, les fonds renouvelables, les avances de fonds de roulement et autres organismes ne figurant pas dans les annexes de la Loi sur l'administration financière, indiquent si, a mon avis, la présentation de l'information financière dans les états financiers est conforme aux principes comptables généralement reconnus.

20.6 J'ai en plus fait rapport comme l'exige la Loi sur l'administration financière, pour chaque société de mandataire et de propriétaire de la Couronne, à savoir s'il existait des registres comptables appropriés, si ces registres correspondaient aux états financiers vérifiés et si les transactions que j'ai pu vérifier avaient été effectuées dans le cadre des pouvoirs attribués à la société par la Loi.

20.7 J'ai exprimé des réserves dans mes rapports à l'égard de certaines sociétés et de certaines entités lorsque, à mon avis:

-la portée de ma vérification avait été restreinte;

-il existait des lacunes ou des contradictions dans la mise en pratique des principes comptables énoncés;

-il n'existait pas de registres comptables appropriés et les données de ces derniers ne correspondaient pas à celles des états financiers présentés pour fins de vérification; et

-certaines des transactions de la société soumise à notre vérification avaient été effectuées sans tenir compte des contraintes imposées par la Loi.

20.8 Le Comité permanent des comptes publics a consacré beaucoup de temps à l'étude des questions soulevées dans mes rapports de 1976 et de 1977 concernant la responsabilité, la gestion et le contrôle financiers des sociétés de la Couronne. L'étude du Comité s'est terminée par la publication, le 11 avril 1978, de son second rapport (sociétés de la Couronne) à la Chambre des communes (reproduit à l'annexe E) qui contenait la plupart des recommandations formulées dans la partie 9 de mon rapport de 1977. Parmi les recommandations contenues dans le rapport du Comité se trouvent les propositions suivantes, visant à améliorer les normes de déclaration de l'information financière et à formuler des exigences de vérification pour les sociétés possédées et contrôlées par le gouvernement et financées à l'aide des deniers publics:

-communiquer au Parlement et au gouvernement de façon intégrée des renseignements adéquats sur les projets de dépense;

-améliorer les états financiers des Comptes publics en fonction des principes comptables généralement acceptés;

-établir à l'intention des vérificateurs des mandats précisant notamment qu'il y a lieu de signaler les cas là ou l'argent a été dépensé sans tenir compte des principes de l'économie ou de l'efficacité et où l'on n'a pas instauré des méthodes satisfaisantes pour évaluer l'efficacité des programmes et en faire rapport, alors que telles méthodes auraient pu raisonnablement et à juste titre être appliquées;

-attribuer au Contrôleur général la responsabilité de fournir des directives établissant des normes acceptables de gestion et de contrôle financiers; et

-obtenir du Conseil du Trésor qu'il prenne des mesures urgentes pour remédier aux insuffisances actuelles.

20.9 Les paragraphes 20.10 à 20.18 signalent les réserves les plus importantes que contiennent mes rapports sur les sociétés et les autres entités, a l'exception des réserves concernant le Fonds renouvelable des aéroports que le lecteur retrouvera au chapitre 19.

20.10 Office stabilisation des prix agricoles - Absence de pièces a l'appui des sommes versées en compensation des déficits subis par les éleveurs de bovins. En 1977, le ministre de l'Agriculture annonçait l'entrée en vigueur du Programme de stabilisation des prix des bovins en vertu duquel serait remboursé aux éleveurs, dont les bovins avaient été vendus aux abattoirs en 1976, les coûts en excédent du prix de soutien. Les éleveurs admissibles devaient faire parvenir à l'Office de stabilisation des prix agricoles une demande de paiement accompagnée d'une preuve d'abattage.

En novembre 1977, l'Office décidait de retourner aux éleveurs les documents servant de preuve d'abattage et, par conséquent, nous n'avons pu vérifier le bien-fondé des demandes au titre desquelles environ $38 millions avaient été verses. Mon rapport au Ministre sur les états financiers de l'Office pour l'année terminée le 31 mars 1978 comporte une réserve à cet égard.

20.11 Les Arsenaux canadiens, Limitée - Défaut d'entrer les immobilisations et l'amortissement. La Société utilise des immobilisations d'une valeur d'environ $22.8 millions. Certaines qui ont été achetées à même les fonds provenant de son crédit parlementaire annuel sont considérées être propriété du Canada et, par conséquent, ne figurent pas comme éléments d'actif au bilan de la Société. La Société ne paie pas pour l'utilisation de ces éléments d'actif et n'en a pas déterminé la juste valeur. A notre avis, les immobilisations achetées au moyen de fonds provenant d'affectations de crédits devraient figurer comme éléments d'actif sur le bilan et un montant correspondant devrait être inscrit dans l'état du déficit au poste des crédits parlementaires. Les frais d'amortissement qui en résulteraient et tous les intérêts y relatifs auraient pour effet d'augmenter la perte nette pour l'année.

Cependant, le Canada avait payé certaines des immobilisations, principalement des terrains et des édifices, avant que la Société ne soit établie et le Canada en est toujours le propriétaire. Étant donné qu'aucun débit ne figure dans l'état d'exploitation pour l'utilisation de tels éléments d'actif, la perte nette pour l'année et le déficit au 31 mars 1978 ont été d'autant déclarés en moins.

Mon rapport au ministre des Approvisionnements et Services sur les états financiers de la Société pour l'année terminée le 31 mars 1978 comporte une réserve à cet égard.

20.12 Société Radio-Canada - Bail pour l'utilisation de biens immeubles non approuvé par le gouverneur en conseil. La Société Radio-Canada loue des locaux, à Paris (France), pour ses correspondants en Europe. En janvier 1974, le bail a été renouvelé pour une période de neuf ans. Le prix du loyer est négociable et la Société peut, tous les trois ans, résilier le bail. L'article 41 de la Loi sur la radiodiffusion stipule ce qui suit:

"... la Société ne peut, sans l'approbation du gouverneur en conseil, conclure un bail ou autre accord pour l'utilisation ou l'occupation de biens immeubles qui comporte une dépense de plus de deux cent

cinquante mille dollars."

La Société n'a pas cherché à obtenir l'approbation du gouverneur en conseil avant la signature du bail en janvier 1974, puisque les dépenses minimales à engager au cours de la première période de trois ans étaient inférieures à $250,000. Toutefois, deux modifications ont subséquemment été apportées au bail sans que l'on obtienne l'approbation du gouverneur en conseil:

-En mars 1977, le loyer a été porté à 1.4 million de francs français ce qui, compte tenu du taux de change moyen en vigueur à cette époque, représentait $293,000.

-En mai 1977, on a loué d'autres locaux, ce qui portait le loyer total pour le reste de cette même période de trois ans à 1.6 million de francs français, soit $344,000, compte tenu du taux de change moyen en vigueur à l'époque.

Mon rapport présenté à la Société et au Secrétariat d'État du Canada sur les états financiers de la Société pour l'année terminée le 31 mars 1978 comporte une réserve à cet égard.

20.13 Corporation commerciale canadienne - Effet possible sur la situation financière du résultat douteux litige. En d'un 1975, un entrepreneur a intenté une poursuite en justice contre la Corporation à la suite de la cessation d'une partie d'un contrat. Le plaignant demande des dommages-intérêts d'environ $8 millions mais la Corporation conteste la poursuite. Bien que les avocats sont d'avis que la Corporation aura gain de cause, le résultat final de la poursuite demeure incertain et l'effet défavorable que ce litige pourrait avoir sur la situation financière de la Corporation ne sera connu qu'une fois le procès terminé. C'est pourquoi mon rapport au ministre des Approvisionnements et Services sur les états financiers de la Corporation pour l'année terminée le 31 mars 1978 comporte une réserve à cet égard.

20.14 Société Canadienne des brevets et d'exploitation, Limitée - Imperfections du système de vérification des redevances. La Société met à la disposition du public, par le biais de contrats de licence, la propriété industrielle et intellectuelle liée aux recherches et aux développements financés à l'aide des deniers publics. Les redevances provenant de ces contrats de licence constituent la principale source de revenus de la société.

Dans notre Étude de la gestion et du contrôle financiers, de 1976, nous recommandions que la Société prenne les dispositions en vue de procéder à des vérifications indépendantes des déclarations financières des détenteurs de licence, de manière à ce que les revenus provenant des redevances soient confirmés de manière appropriée. La direction a accepté cette recommandation, mais le Conseil d'administration de la Société a décidé que l'on ne pouvait justifier le coût de ces vérifications. Puisqu'il n'y a pas eu de vérifications indépendantes et qu'aucun autre procédé formel n'a été utilisé pour vérifier de manière appropriée la perception des redevances dues à la

Société, je n'ai pu m'assurer du montant des revenus, provenant de ces redevances, gagnés et déclarés par la Société. Mon rapport au ministre de l'Industrie et du Commerce sur les états financiers de la Société pour l'année terminée le 31 mars 1978 comporte une réserve à cet égard.

20.15 Fonds renouvelable de la production de défense - Recouvrement douteux d'un prêt. Au 31 mars 1978, une somme de $1.7 million demeurait impayée au titre d'un prêt de $3.9 millions consenti en 1972 par le Fonds renouvelable de la production de défense, à un entrepreneur fournissant des services à la Corporation commerciale canadienne. Le remboursement dépend du règlement final d'une poursuite en justice intentée par le fournisseur qui demande des dommages-intérêts pour la cessation d'une partie du contrat. La Corporation considère que le règlement final avait eu lieu et que le remboursement venait à échéance le 4 août 1976. Le Fonds s'est adressé aux tribunaux pour recouvrer le prêt.

Le solde du prêt figure dans les états financiers du Fonds. Étant donné que je ne suis pas convaincu que le prêt peut être recouvré et vu l'incertitude des résultats de la poursuite en justice, mon rapport au ministre des Approvisionnements et Services sur les états financiers du Fonds pour l'année terminée le 31 mars 1978 comporte une réserve à cet égard.

20.16 Commission de la Capitale nationale - Non-déclaration de l'amortissement. La Commission impute le coût total des immobilisations aux comptes de dépenses en l'année d'aliénation ou de retrait, plutôt que d'indiquer l'amortissement annuel au titre d'éléments d'actif en désuétude ou s'usant au cours de la période de service, durant laquelle, elles rapportent des revenus ou profitent au public. Ces immobilisations comprennent, globalement ou en partie, les soldes représentant les promenades, les ponts et leurs accès, les installations de loisirs, les biens devant être mis en valeur, les édifices d'administration, les véhicules, les machines et l'équipement ainsi que le mobilier et l'équipement de bureau. Mon rapport au ministre d'État charge des Affaires urbaines sur les états financiers de la Commission comporte une réserve à cet égard.

La Commission a soumis la question au Conseil du Trésor qui coordonne une étude sur la politique relative à l'amortissement que doivent utiliser les sociétés de la Couronne.

20.17 Fonds renouvelable des Approvisionnements - Revenus non enregistrés. Des contrats importants sont négociés et administrés pour l'acquisition de matériel et de services au nom des ministères et des organismes et les revenus qui en proviennent sont inscrits aux comptes du Fonds renouvelable des Approvisionnements et y sont répartis d'une manière uniforme sur des périodes allant jusqu'à 36 mois après l'adjudication des contrats. Les frais de ces services, y compris ceux occasionnés avant l'adjudication d'un contrat, sont imputés aux comptes au moment où ils sont engagés. Par suite de cette pratique comptable, certains revenus sont différés dans les comptes du Fonds et ne sont pas nécessairement comptabilisés dans la même période

financière que les coûts s'y rapportant.

Par conséquent, les revenus différés au 31 mars 1978 se chiffraient à $14.6 millions et incluaient des montants qui auraient dû être inscrits au cours de l'année comme revenus gagnés. Le Fonds, toutefois, n'a pas établi à quel montant correspondait la déclaration en trop des revenus différés provenant des droits perçus au titre des contrats d'acquisition, ni à quel montant correspondait, en contrepartie, la déclaration en moins des bénéfices non répartis inscrits au bilan.

A cause de cette absence d'appariement approprié, pour une même période financière, des revenus et des coûts s'y rapportant, mon rapport au ministre des Approvisionnements et Services sur les comptes du Fonds pour l'année terminée le 31 mars 1978 comporte une réserve à cet égard.

20.18 Fonds renouvelable de Statistique Canada - Recouvrement douteux d'une somme à recevoir. Le Fonds renouvelable de Statistique Canada a été établi dans le but de financer le coût des services statistiques fournis pour répondre aux demandes des ministères, des organismes gouvernementaux et d'autres entités selon une formule de récupération. En 1976, Statistique Canada a accepté de fournir au ministère de la Santé nationale et du Bien-Etre social des services statistiques durant l'année financière 1976-1977 à un coût estimatif de $308,000, payable à l'avance. Le projet n'a pas été complété avant 1977-1978 et le ministère a refusé de payer des coûts supplémentaires de $92,000.

Le bilan du Fonds présente le plein montant du compte à recevoir comme élément d'actif sans provision pour perte. A cause du recouvrement douteux, mon rapport au ministre de l'Industrie et du Commerce sur les états financiers du Fonds pour l'année terminée le 31 mars 1978 comporte une réserve à cet égard.

20.19 Sociétés de la Couronne et autres entités vérifiées par le Vérificateur général. Le volume 111 des Comptes publics contient les états financiers des sociétés de mandataire et de propriétaire de la Couronne, de même que les rapports du vérificateur s'y rapportant, pour les exercices financiers terminés au cours de l'année terminée le 31 mars 1978. Voici celles que j'ai vérifiées et sur lesquelles j'ai fait rapport:

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent

Administration de pilotage de l'Atlantique

Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée

Administration de pilotage des Laurentides

Administration de pilotage du Pacifique

Arsenaux canadiens Limitée (Les)

Canadian National (West Indies) Steamships, Limited

Commission canadienne du lait

Commission de la Capitale nationale

Commission d'énergie du Nord canadien

Commission des champs de bataille nationaux

Conseil des ports nationaux

Construction de défense (1951) Limitée

Corporation commerciale canadienne

Corporation de disposition des biens de la Couronne

Eldorado Aviation Limitée

Eldorado Nucléaire Limitée

Énergie atomique du Canada, Limitée

Loto Canada Inc.

Monnaie royale canadienne

Office canadien des provendes

Office canadien du poisson salé

Office de commercialisation du poisson d'eau douce

The Seaway International Bridge Corporation, Ltd.

Société canadienne des brevets et d'exploitation, Limitée

Société d'assurance-dépôts du Canada

Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne

Société des transports du Nord Limitée

Société du crédit agricole

Société pour l'expansion des exportations

Société Radio-Canada

Téléglobe Canada

Uranium Canada Limitée

20.20 Comme je l'ai mentionné précédemment, je dois également faire la vérification et préparer un rapport séparé pour un certain nombre d'autres entités comprenant des sociétés de la Couronne de département, des fonds renouvelables, des organismes, des commissions, des comptes spéciaux et des sociétés qui ne sont pas des sociétés de la Couronne. Les états financiers de ces dernières pour les exercices se terminant au cours de l'année terminée le 31 mars 1978, de même que mes rapports à leur sujet, sont publiés dans le volume II des Comptes publics sous la rubrique du ministère dont elles relèvent:

AFFAIRES EXTÉRIEURES

Centre de recherches pour le développement international Fonds renouvelable du bureau des passeports

AGRICULTURE

Caisse renouvelable de surveillance des hippodromes Commission canadienne des grains Fonds renouvelable agricole Office de stabilisation des prix agricoles Office des produits agricoles

APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

Fonds renouvelable de la production de défense Fonds renouvelable des Approvisionnements

COMMUNICATIONS

Fonds renouvelable de l'Agence des télécommunications gouvernementales

CONSEIL PRIVÉ

Conseil de fiducie du Fonds canadien de recherches de la reine Élisabeth Il sur les maladies de l'enfance

Conseil économique du Canada

EMPLOI ET IMMIGRATION

Compte des Rentes sur l'État

Compte d'assurance-chômage

ENVIRONNEMENT

Office des prix des produits de la pêche

FINANCES

Compte du Fonds des changes

INDUSTRIE ET COMMERCE

Conseil canadien des normes

Fonds renouvelable de Statistique Canada

REVENU NATIONAL

Fonds renouvelable des Douanes et Accise

SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

Compte du Régime de pensions du Canada Fonds de placement du Régime de pensions du Canada Conseil de recherches médicales

SCIENCES ET TECHNOLOGIE

Conseil des sciences du Canada

SECRÉTARIAT D'ÉTAT DU CANADA

Conseil des Arts du Canada

Corporation du Centre national des Arts

Fonds renouvelable du perfectionnement et de la formation du personnel de la Commission de la Fonction publique

Fonds renouvelable du Centre de la photo du gouvernement canadien

Fonds renouvelable du Service central du microfilm des Archives publiques

Musées nationaux du Canada

Office national du film

SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Caisse de pension de la Gendarmerie royale du Canada (personnes à charge)

TRANSPORTS

Fonds renouvelable des aéroports

20.21 Les autres entités au sujet desquelles je fais un rapport distinct comprennent les administrations territoriales et les organismes qui relèvent d'elles, les commissions internationales, les caisses d'employés et les sociétés dont les états financiers sont consolidés dans ceux de la société de la Couronne dont ils dépendent. Ces entités qui ne se trouvent pas dans les Comptes publics, sont les suivantes:

Administration des Territoires du Nord-Ouest

Administration du Yukon

Caisse des amendes de la GRC

Caisse d'assistance du personnel des forces canadiennes

Caisse de bien-Etre de l'Armée canadienne

Caisse fiduciaire de bienfaisance de la GRC

Caisse de bienfaisance de l'Aviation royale canadienne

Caisse de bienfaisance de la Marine royale canadienne

Citizens' Repatriation League lncorporated

Commission des indemnités d'accident de travail des Territoires du Nord-Ouest

Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest

Conseil de fiducie de la caisse de retraite de la Société Radio-Canada

Eldorado Pension Plan (1959) Fonds de bienfaisance de l'Armée Fonds de garantie des Postes Fonds d'indemnisation des accidentés du travail du Yukon Grimshaw Trucking and Distributing Ltd. Hôpital de Pinawa

Régie des alcools des Territoires du Nord-Ouest Régie des alcools du Yukon

Restaurant du Parlement

Société de caisse de retraite des Commissions internationales des pêcheries

Société de logement des Territoires du Nord-Ouest Société de logement du Yukon Vingt-troisième Conférence des parlementaires du Commonwealth

OBSERVATIONS RAPPORTÉES SELON L'ARTICLE 7 DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

21.1 Introduction. Ce chapitre du Rapport contient des observations découlant de nos vérifications, signalées conformément à l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, mais qui n'ont pas été comprises dans d'autres parties du Rapport.

21.2 Perte par la fraude. Un employé de Radio-Canada, surveillant d'un service de déplacement régional, s'est rendu coupable, entre avril 1971 et février 1977, d'un détournement de $87,500 englobant plus de 200 transactions distinctes.

Cet employé, en raison du poste qu'il occupait, recevait des chèques de la Société émis pour des avances de voyage, qui étaient retournés au service de déplacement par les bénéficiaires dont les voyages avaient été annulés. Il avait également accès à des doubles de chèques émis pour des voyages d'urgence. L'employé s'appropriait ces chèques, établissait les écritures comptables permettant de porter les montants au compte des dépenses et les radiait comme effets à recevoir. Le fait que celui-ci pouvait intercepter les chèques d'avance de voyage non utilisés, obtenir des chèques d'avance dans les cas urgents et préparer des entrées de journal pour annuler les avances, a contribué à la fraude. La Société a depuis instauré dans ce bureau des mesures visant à renforcer les contrôles existants. L'employé n'était pas couvert par la garantie générale de la Société, puisqu'il possédait déjà un casier judiciaire constitué suite à un autre détournement de fonds.

Le 22 novembre 1977, l'employé a été condamné à trois ans de pénitencier pour fraude. La Société a obtenu du tribunal un ordre de restitution pour tenter de recouvrer la totalité ou une partie des fonds détournés. La Société a exigé de la banque le remboursement du montant total de la perte dont elle tient la banque responsable.

21.3 Imputation irrégulière à un crédit de 1977-1978. En février 1978, l'Agence canadienne de développement international a envoyé à la Commission canadienne du blé, une demande d'achat pour environ 100,000 tonnes métriques de blé à un coût ne dépassant pas $12 millions, comme aide alimentaire supplémentaire à un pays en voie de développement.

En vertu d'une entente entre l'Agence et le ministère des Approvisionnements et Services, à Winnipeg, le Ministère paie la facture à la Commission au moment du chargement d'un navire au port et se fait ensuite rembourser par l'Agence. Les 14 et 21 mars, le Ministère a émis des chèques d'un montant total de $12 millions à l'endroit de la Commission. De ce montant, $2.4 millions représentaient une facture de la Commission pour 19,000 tonnes métriques de blé déjà chargées. Le solde de $9.6 millions couvrait des factures commerciales provisoires émises par la Commission le 29 mars 1978 pour 73,000 tonnes métriques de blé. Les factures indiquaient que le blé était déjà chargé bien que, en réalité, 34,000

tonnes métriques furent chargées le 27 avril et 39,000 tonnes métriques le 6 mai 1978. Des retards de chargement pour d'autres navires avaient mis la Commission dans l'impossibilité de livrer suffisamment de grain aux quais, avant la fin de l'année pour remplir ses engagements face à l'Agence.

Comme ces envois n'ont été faits qu'après le 31 mars 1978, cette dépense ne représente pas une imputation régulière à un crédit de 1977-1978 de l'Agence canadienne de développement international.

21.4 Dépenses inutiles suite à l'approbation d"un projet à partir de renseignements inadéquats. En vertu d'une entente fédérale-provinciale sur des mesures de lutte contre les inondations dans la vallée du fleuve Fraser, la Colombie-Britannique a conclu un contrat en mars 1975 pour la reconstruction de digues sur le fleuve, y compris un nouvel aménagement de digues qui protégerait environ 200 acres de terrain marécageux où se trouve une réserve indienne ainsi que des terrains adjacents. Les coûts du travail devaient être divisés également entre le gouvernement fédéral et la province.

En juin 1975, le ministre de l'Environnement, qui représente la partie fédérale dans l'administration de l'entente, a demandé que l'on suspende temporairement les travaux sur la nouvelle section pour faire enquête sur les répercussions sur l'environnement. Cette partie du contrat a été terminée par la suite sur le conseil du Service des pêches et de la mer de ce Ministère qui déclarait que ces terres constituaient un marais salant de valeur. La province a versé $568,000 à l'entrepreneur pour le travail déjà terminé de cette section.

La Colombie-Britannique a refusé de payer la moitié du coût du travail final, car le projet avait été approuvé par plusieurs organismes, y compris le Service des pêches et de la mer, avant que l'on accorde le contrat. Le gouvernement fédéral a remboursé à la province la moitié du coût en 1976-1977 et le reste en 1977-1978. Le projet avait été approuvé par le Service des pêches et de la mer sans tenir compte des constatations d'une étude des répercussions de l'expansion proposée de l'aéroport international de Vancouver, qui se trouve à proximité. Cette étude a été entreprise afin de déterminer l'évaluation de l'ensemble des répercussions sur l'environnement dues à l'expansion proposée de l'aéroport. Le Service des pêches et de la mer avait participé à cette étude qui relevait les effets contraires de la réduction de la surface des marais sur la production d'organismes servant de nourriture au saumon. Le rapport de l'étude a été produit peu avant le début de la construction de la nouvelle digue.

Parce que le projet avait été approuvé à partir de renseignements insuffisants, le Ministère a dû dépenser inutilement $568,000. De plus, la bande indienne demande une indemnisation de la part du Ministère à cause de ses mesures prises pour demander l'achèvement des travaux.

21.5 Procédés inadéquats de contrôle et de comptabilité pour le

Fonds d'aide au développement économique des Indiens. Le Fonds d'aide au développement économique des Indiens fournit des services de conseiller, des subventions, des contributions, des garanties de prêt et des prêts directs pour créer des occasions d'affaires et d'emplois pour les Indiens. Notre évaluation des procédés, des contrôles et de la surveillance des opérations du Fonds a confirmé les conclusions du ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien à l'effet qu'il y a de sérieuses faiblesses dans l'administration du Fonds, entre autres:

-le rôle du Fonds et les politiques déterminant son usage sont mal définis;

-les procédés d'examen et d'approbation des projets sont inadéquats;

-il n'y a pas de contrôle efficace et régulier des projets;

-les renseignements de base et les contrôles financiers ne sont pas tenus en ce qui concerne la comptabilité des prêts; et

-on n'a pas établi de politiques et procédés de contrôle satisfaisants quant aux exigences de nantissement des prêts, aux mesures de récupération et au recouvrement des prêts.

Malgré ces faiblesses dans l'administration du Fonds, on a continué de financer plusieurs projets qui n'étaient pas viables, ce qui entraîne une utilisation des fonds publics sans égard à l'économie.

On a récemment automatisé le système de prêt pour éliminer les faiblesses comptables et fournir des renseignements de base sur les finances et la gestion. Notre examen indique que le nouveau système ne donne pas de renseignements fiables sur les finances et la gestion à cause de procédés inadéquats de conversion du système manuel au système automatisé et de l'absence de bons contrôles du traitement. C'est pourquoi nous n'avons pu déterminer l'exactitude du montant de $52 millions qui figure comme solde des prêts à partir du Fonds au 31 mars 1978 ou déterminer s'il était approprié de tenir compte d'un rajustement de $1.2 million. Ce rajustement transférait au revenu l'intérêt que l'on utilisait auparavant à tort pour réduire le principal des prêts.

Dans le cadre du programme triennal de stabilisation lancé en 1977-1978, le Conseil du Trésor a approuvé des dépenses de $26 millions pour liquider des projets défunts, restructurer les projets capitalisés improprement et soutenir les projets qui continueront de fonctionner. Le Budget supplémentaire (A), Loi no 3 de 1977-1978 portant affectation de crédits, 1977=78, c.2, prévoyait des fonds pour réduire ou supprimer le principal en souffrance des prêts directs du Fonds d'aide au développement économique des Indiens. Le Ministère a utilisé $4 millions de ce montant pour supprimer les prêts dépassant $5,000, sans auparavant obtenir l'autorisation parlementaire exigée par l'article 18 de la Loi sur l'administration financière.

L'exposé du Fonds d'aide au développement dans les Comptes

publics n'est pas adéquat, car il ne mentionne pas la réduction ou la suppression de comptes d'une valeur de $4 millions, des rajustement similaires proposés pour les deux prochaines années et la perceptibilité douteuse de montants importants d'arriérés de versements et d'intérêts sur les prêts.

21.6 Absence d'autorisation en ce qui concerne le paiement d'indemnités. En mars 1978, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien avait versé aux Indiens Naskapi $1.7 million pour des réclamations dans le cadre du projet de développement de la Baie James. Ces paiements, représentant $1.3 million pour des indemnités en espèces incluant l'intérêt et $350,000 à titre de remboursement des frais de négociation, ont été effectués en vertu de la convention "Northeastern Quebec Agreement". Ces paiements n'ont pas été effectués légalement puisque la convention n'entrait en vigueur qu'en avril 1978.

L'article 4 de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois, 1976-77 c.32, autorisait le gouverneur en conseil à approuver, par décret, une convention avec les Indiens Naskapi concernant les revendications, droits, titres et intérêts de ces derniers. L'article 5 de la Loi stipule que la convention entre en vigueur le 30e jour de séance suivant son dépôt devant le Parlement, à moins qu'une motion tendant à annuler le décret n'ait été remise à l'Orateur de la Chambre des communes ou au Président du Sénat. Puisque le décret a été déposé à la Chambre le 2 mars 1978 et au Sénat le 7 mars 1978, il entrait automatiquement en vigueur le 30e jour de séance soit le 27 avril 1978 s'il n'y avait pas d'annulation. En réalité, une motion d'annulation a été défaite au Sénat le 14 avril 1978, ce qui permettait au décret d'entrer en vigueur à cette date conformément aux dispositions de la Loi. De toute manière, les paiements ont été effectués à la fin du mois de mars avant que la convention n'entre en vigueur et ont donc été effectués sans autorisation. La date du paiement était également antérieure au dernier jour de paiement prévu dans la convention, qui stipulait que les paiements devaient être effectués dans les deux mois suivant la date de l'approbation de la convention, c'est-à-dire le 7 avril 1978 au plus tard, le Ministre ayant donné son approbation le 7 février 1978.

21.7 Revenus non réclamés. Le ministère des Travaux publics administre plusieurs baux commerciaux, dont ceux pour des locataires à Ottawa dans des édifices expropriés. Plusieurs de ces baux contiennent des clauses d'échelle mobile obligeant le locataire à payer une fraction des augmentations du coût d'exploitation et d'entretien des édifices tout au long du bail.

Notre vérification a révélé que le Ministère n'avait pas envoyé de factures aux locataires assujettis à l'échelle mobile pour des augmentations de coûts en 1975, 1976 et 1977. Bien que le Ministère ait ensuite envoyé des factures d'un montant total de $267,000 pour 1976 et 1977, il n'a pu faire payer aux locataires leur partie des augmentations de coûts pour 1975, car il n'a pu obtenir de données appropriées sur l'exploitation et l'entretien de certains

édifices au moment de l'expropriation.

21.8 Aspects discutables d'un investissement dans une compagnie possédée et contrôlée conjointement. Les modalités d'une entente conclue en 1972 entre le Canada, représenté par le ministre de l'Expansion économique régionale et la province de la Nouvelle-Écosse, représentée par son ministre du Développement, prévoyaient la possession en copropriété d'une compagnie qui s'occuperait d'investissements commerciaux en Nouvelle-Écosse; il était convenu que les deux gouvernements investiraient une somme totale de $20 millions dans la compagnie Mainland Investments Limited (auparavant dénommée "Metropolitan Area Growth Investments Limited"). Au cours de l'année terminée le 31 mars 1973, le Canada a versé le plein montant de sa contribution, soit $5 millions et a, à cette époque, avancé à la province un montant supplémentaire de $5 millions afin de permettre à la Nouvelle-Écosse d'effectuer sa contribution initiale. La province s'est engagée à verser le solde de $10 millions constituant sa quote-part au moyen de versements trimestriels de $500,000, le dernier paiement devant être effectué le 1er janvier 1978.

Bien que la Compagnie ait été constituée en mars 1973, elle n'a commencé à fonctionner qu'à la fin de 1975, son président ayant été nommé le 10 septembre de cette même année. Au 31 mars 1976, soit plus de trois ans après l'apport de la contribution du gouvernement fédéral, la Compagnie n'avait encore fait aucun investissement dans le but de promouvoir l'emploi des personnes et des ressources de la Nouvelle-Écosse, ce pour quoi elle avait été constituée; en réalité, à cette époque, elle avait investi $16 millions dans des valeurs à court terme.

La province avait effectué, au 31 mars 1978, huit des 20 versements prévus dans l'entente. Tout en reconnaissant qu'il lui reste $6 millions à payer au titre de son engagement, la province a décidé de retarder le paiement des 12 autres versements considérant que la Compagnie n'avait pas besoin de fonds supplémentaires, puisqu'elle avait déjà investi $10 millions dans des valeurs à court terme. La province a demandé au ministère de l'Expansion économique régionale de consentir à une modification de l'entente de manière à entériner le report des versements. On n'a pas encore mis la dernière main à une modification.

L'élément d'actif le plus important de la Compagnie au 31 mars 1978, mis à part les investissements à court terme, était un prêt de première hypothèque dont la valeur consignée était de $4 millions et pour lequel un navire de croisière était offert comme garantie équivalant à la valeur d'évaluation. Le débiteur hypothécaire n'a pu respecter ses obligations et la Compagnie a saisi le navire. Les promoteurs du projet ont intenté des poursuites contre la Compagnie. Cette dernière croit que sa cause est bonne et que sa contre-demande à l'endroit des requérants est justifiée en droit. Puisqu'il n'est pas possible de préciser la valeur de réalisation du prêt de première hypothèque ou de prévoir le résultat du litige, le rapport des vérificateurs sur les états financiers pour l'année terminée le 31 mars 1978, comportait une réserve à cet égard. Les notes jointes aux

états financiers précisent qu'il faudra assumer des coûts supplémentaires, dont les montants ne peuvent être précisés, au titre du navire tant que ce dernier ne sera pas vendu et qu'il faudra également engager d'autres frais au moment de sa vente.

Dans leur rapport annuel présenté aux ministres concernés, les administrateurs de la Compagnie recommandaient que cette dernière soit dissoute, puisqu'ils jugeaient que le rendement de la Compagnie laissait beaucoup à désirer et qu'ils doutaient de l'utilité et de la viabilité de ce genre d'entreprise. En conséquence, il y aura suspension des activités de la Compagnie au cours de la période où l'on procédera à l'évaluation de son rôle.

A la lumière de ces faits, on ne sait trop ce qu'il adviendra des $5 millions que le gouvernement canadien a investis dans la Compagnie.

21.9 Dépenses improductives dans la mise au point et la production d'une nouvelle pièce de monnaie. Comme le coût de production de la pièce de un cent en est arrivé à dépasser sa valeur, la Monnaie royale canadienne a entrepris en 1976 de mettre au point une nouvelle pièce qui coûterait moins cher. Elle a ensuite déposé une recommandation, approuvée en août 1977 par le gouvernement, d'introduire une pièce de un cent plus petite à partir du 1 janvier 1978.

Un certain nombre d'entreprises privées et publiques ont protesté contre cette décision. Elles ont soutenu qu'il en coûterait des sommes importantes pour changer l'équipement de tri de la monnaie et les appareils actionnés par des jetons et que les délais étaient insuffisants pour effectuer tous ces changements mécaniques de façon ordonnée. C'est pourquoi, sur le conseil de la Monnaie, le gouvernement a renversé sa décision en décembre 1977 et annulé l'émission de la nouvelle pièce de monnaie.

En préparation de cette émission, la Monnaie avait accumulé des stocks et connu des frais de développement et de production. L'annulation a eu pour effet de faire perdre ces investissements et les stocks ont été réusines à un coût total de $230,000.

21.10 Repas gratuits fournis aux employés. Depuis janvier 1935, le Service canadien des pénitenciers, en vertu de l'autorisation d'une directive d'un commissaire, en date du 18 décembre 1934, fournit un repas gratuit aux agents de pénitenciers qui doivent rester dans l'institution au cours de l'heure du déjeuner. Cependant, au cours des dernières années, il semble que ces agents aient obtenu la permission de quitter l'institution à l'heure du déjeuner, à moins d'être désignés à un poste particulier. Nous n'avons découvert aucune preuve que la directive avait été modifiée ou annulée. Selon les renseignements fournis par le Ministère pour l'exercice 1977-1978, un total de 1,077,000 déjeuners gratuits ont été fournis par les institutions à ces agents et gardiens en service a l'heure du déjeuner et à d'autre personnel des pénitenciers.

En octobre 1974, le Ministère a demandé au ministère du Revenu national si les déjeuners gratuits fournis à certains employés devaient être considérés comme un bénéfice aux fins de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le ministère du Revenu national a répondu, en janvier 1975, que les déjeuners gratuits sont des bénéfices s'ajoutant au revenu, mais qu'ils ne constitueraient pas des bénéfices imposables, si les employés étaient tenus de payer les repas un prix équivalant au prix coûtant de la nourriture. Le Service canadien des pénitenciers nous informe qu'il n'a pas encore pris de décision à ce sujet. Par conséquent, il ne déclare pas les bénéfices imposables pour les repas fournis gratuitement aux employés et dont le coût s'est élevé à environ $1.6 million en 1977-1978.

Le Ministère examine actuellement la politique institutionnelle en ce qui a trait aux repas en service et hors service et à ses répercussions sur la question des bénéfices imposables.

21.11 Mauvaise utilisation d'avances de fonds de roulement. Le crédit L16b (Solliciteur général) de la Loi no 2 de 1973 portant affectation de crédits, 1973-74, c. 4, autorisait l'établissement d'une Avance de fonds de roulement des magasins par le Service canadien des pénitenciers pour financer l'acquisition de magasins. Le montant en circulation ne doit jamais dépasser $5 millions. Le Service exploite également un fonds de roulement, autorisé par le crédit 543 (Justice) de la Loi no 3 de 1953, 1952-43, c. 54 portant affectation de crédits, pour financer l'exploitation de cantine dans les pénitenciers fédéraux. Le montant en circulation ne doit jamais dépasser $255,000. Le guide financier du Ministère défend d'utiliser le Compte d'opération des magasins pour financer des achats de cantine.

Au cours de l'année terminée le 31 mars 1978, le Compte d'opération des magasins a été utilisé incorrectement pour financer l'acquisition de fournitures de cantine. On y a imputé des achats de $642,000 et crédité $639,000 pour des fournitures transférées au Compte de cantine. Le solde de fin d'exercice du Compte d'opération des magasins était de $4,952,000, ce qui comprenait $49,000 pour des stocks de cantine.

Les fournitures de cantine imputées au Compte de cantine au cours de l'exercice montaient à $1,950,000 ce qui comprend les $639,000 transférés du Compte d'opération des magasins. Le solde de fin d'exercice du compte était de $229,000, à l'exclusion des stocks de cantine de $49,000 portés au Compte d'opération des magasins. Si ces stocks avaient été imputés au Compte de cantine, le solde de fin d'année aurait été de $278,000, soit $23,000 de plus que la limite autorisée. Pendant neuf mois durant l'année, la limite autorisée du Compte de cantine avait été dépassée par des montants allant de $21,000 à $158,000, sans tenir compte des stocks de fourniture de cantine financés par l'entremise du Compte d'opération des magasins.

Le Ministère nous a appris qu'il demande l'approbation du Conseil du Trésor pour inclure dans le Budget supplémentaire un

article demandant une augmentation de la limite autorisée du Fonds renouvelable de cantine.

22

OBSERVATIONS SUR DES SUJETS TRAITÉS DANS LES RAPPORTS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

22.1 Introduction. Le Bureau de la vérification incite les ministères, les organismes gouvernementaux et les sociétés de la Couronne à corriger rapidement les lacunes et les irrégularités qu'il a relevées. A cette fin, nous sommes en rapport constant avec les fonctionnaires intéressés et nous surveillons dans quelle mesure des correctifs sont réellement apportés. Lorsque des mesures appropriées n'ont pas été prises relativement aux sujets relevés au cours de nos vérifications et présentés dans les rapports antérieurs, nous informons la Chambre des communes dans ce chapitre et donnons les raisons invoquées par les fonctionnaires en cause.

22.2 Rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Contrôleur général du Canada. Mon Rapport de 1977 (paragraphe 18.2) signalait que le Secrétaire du Conseil du Trésor avait informé le président du Comité permanent des comptes publics des mesures que les ministères et les sociétés de la Couronne déclaraient avoir prises sur tous les sujets à l'exception de 15 d'entre eux dont avaient traité les parties 6 à 19 de mon Rapport de 1976. Le 11 juillet 1978, le Contrôleur général du Canada indiquait au président du Comité les mesures qui avaient été prises relativement à 10 des autres sujets et affirmait qu'il s'occupait activement des cinq autres points suivants:

No du paragraphe	Titre
9.6	Bureaux - Système de comptabilisation des coûts de logement.
13.12	Subventions et contributions - Affaires extérieures - Contrôle parlementaire sur les contributions cotisées.
16.11	La Compagnie des jeunes Canadiens - Versement d'indemnités de cessation d'emploi aux membres volontaires.
18.5	Loyer payé aux termes d'un bail à long terme, pour un terrain non occupé.
19.6	Impôt sur le revenu dû par les non-résidents.

La lettre du Contrôleur général est reproduite à l'annexe F du présent Rapport.

22.3 Le 30 juin 1978, le Contrôleur général indiquait au président du Comité permanent des comptes publics les mesures que les ministères et les sociétés de la Couronne déclaraient avoir prises au Secrétariat du Conseil du Trésor relativement aux sujets mentionnés aux parties 10 à 17 de mon Rapport de 1977. L'annexe F du présent Rapport reproduit cette lettre. On ne nous a pas indiqué que des mesures avaient été prises en ce qui a trait aux questions suivantes:

No du paragraphe	Titre

10.21Emploi des données statistiques pour déterminer les dépenses du gouvernement.

Frais de voyage et de réinstallation des sociétés de la Couronne:

11.6-Avances de voyage

11.7 - Frais de transport

11.8- Frais de logement et de subsistance

11.9 - Dépenses relatives aux voyages prolongés

11.10 - Frais de réinstallation

11.11 - Contrôles financiers internes

11.19Service central des voyages - Procédés et systèmes de facturation

Subventions et contributions

12.13 -Divulgation dans le Budget des dépenses et les Comptes publics

12.14 -Subvention à un institut de recherche

14.4Prêts nécessitant probablement des crédits parlementaires pour être radiés

14.9Évaluation des comptes de pensions de retraite

15.17Fonds renouvelable des Approvisionnements - Revenus non enregistrés

15.19Défaut d'inscrire aux livres les prestations de cessation d'emploi accumulées

16.5Paiement imputé de façon irrégulière à un crédit de 1976-1977

16.8Paiement irrégulier en vertu d'un accord de subvention

22.4 Ces rapports présentés par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par le Contrôleur général au Comité permanent des comptes publics aident grandement le Comité et mon Bureau pour le suivi et le contrôle des mesures que le gouvernement a prises relativement aux questions soulevées dans mes Rapports.

Programme d'indemnités visant les importations de pétrole

22.5 Introduction. En 1974, à la demande du gouverneur en conseil, nous avons entrepris une étude suivie de l'administration des dépenses du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole en vertu de l'article 62 de la Loi sur l'administration financière.

L'administration du programme a été confiée jusqu'au 31 octobre 1974 au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et, par la suite, à l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie qui relève du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

En vertu de ce Programme, les importateurs de pétrole brut et de produits pétroliers sont indemnisés afin d'atténuer les effets sur l'économie canadienne des augmentations importantes et rapides du prix du pétrole brut importé consommé au Canada.

Voici un sommaire des affectations de crédits et des dépenses pour les cinq années précédant le 31 mars 1978:

Année financière	Affection de crédit (000)	Dépenses (000)
1973-1974	$ 240,000	$ 157,000
1974-1975	1,165,000	1,162,000
1975-1976	1,685,000	1,582,000
1976-1977	1,410,000	945,000
1977-1978	925,000	925,000
	$ 5,425,000	$ 4,771,000

Pour l'année terminée le 31 mars 1978, le volume total du pétrole brut étranger importé a été d'environ 196 millions de barils, soit une diminution de 14%. Le taux de base de l'indemnisation par baril est passé de $3.90 à $2.95, soit une diminution de 24%, en présumant que le dollar canadien et le dollar américain soient au pair. Comme les importations de pétrole sont payées en dollars américains, le taux d'indemnisation est redressé chaque fois qu'une indemnité est payée afin de tenir compte de la valeur d'échange des dollars canadiens en dollars américains. Par conséquent, la diminution des volumes indemnisés et du taux de base de l'indemnisation a presque été compensée par une augmentation d'environ $1.25 le baril attribuable au redressement des taux du change, ce qui explique le peu de différence avec le total des dépenses de l'année précédente.

Dans mon dernier Rapport il était indiqué que toutes les indemnités versées pour les chargements effectués avant le 1 juillet 1975, l'étaient à titre provisoire, jusqu'à ce que l'effet de la prise de participation des gouvernements des pays d'origine sur les coûts de la date de base, le 30 novembre 1973, ait pu être évalué. Par conséquent, le personnel du programme a dû effectuer des études de manière à s'assurer que les coûts établis par les réclamants avaient été redressés de manière à comprendre les coûts de participation rétroactifs aux gouvernements des pays d'origine, c'est-à-dire les coûts établis comme ayant été payés aux gouvernements des pays producteurs au titre de leur participation dans les compagnies productrices de pétrole. Ces études ont été complétées au cours de l'année se terminant le 31 mars 1978 et le processus de règlement des demandes provisoires pertinentes a débuté et devrait se terminer au

cours de l'année financière 1978-1979.

Les commentaires suivants se rapportent à des questions importantes qui ont attiré notre attention au cours de notre examen.

22.6 Indemnité de fret spéciale peur les cargaisons en route pour le Canada allégées dans la mer des Antilles. Mon Rapport précédent mentionnait qu'un montant en trop de $3.8 millions avait été versé à titre d'indemnité de fret à des importateurs de pétrole au titre de cargaisons transformées dans la mer des Antilles et que ce montant n'avait pas encore été recouvre. Depuis, l'Office a recouvré d'un importateur de pétrole un montant de $1.6 million. L'importateur poursuit en justice l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, dans le but d'obtenir le remboursement du montant de million qu'il a dû verser.

L'Office a décidé de suspendre le recouvrement du solde de $2.2 millions dans l'attente de la décision du tribunal.

22.7 Poursuite en justice visant à obtenir l'annulation d'une décision de l'Office. Les fuels lourds vendus par les importateurs de pétrole comme carburants pour les navires immatriculés sous pavillon étranger et engagés dans des opérations de cabotage au Canada étaient à l'origine classes comme "exportations" et devaient donc être déduits du pétrole brut donnant droit à une indemnité. Le 12 mars 1975, des modifications au Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole furent apportées de manière à reclasser ces fuels lourds comme n'étant pas des exportations et, par conséquent, ne devant plus être déduits du pétrole brut donnant droit à une indemnité. Avant que ne soit apportée cette modification, un importateur de pétrole avait omis de soustraire ces fuels lourds lors de l'établissement de sa demande de paiement d'une indemnité. L'Office a donc soustrait un montant de $2,005,013 des demandes d'indemnité produites afin de tenir compte de cet oubli.

L'importateur a demandé à l'Office que soit appliquée rétroactivement la version modifiée du Règlement, c'est-à-dire à partir du début de la mise en application du Programme d'indemnités aux importateurs de pétrole. L'Office a rejeté cette demande; l'importateur a alors intenté une poursuite en justice devant la Cour fédérale du Canada pour que cette décision soit étudiée, puis annulée.

22.8 Autorisation de paiements d'intérêts. Les gouvernements des pays d'origine imputaient des intérêts au titre des éléments rétroactifs de leur prise de participation dans les compagnies productrices de pétrole qui, à leur tour, pouvaient les avoir imputés aux importateurs canadiens de pétrole. Au cours de l'année 1977-1978, deux importateurs ont inclu un montant d'environ $3.1 millions au titre de ces intérêts dans leurs demandes d'indemnité, montant qui fut payé par l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie. Nous n'avons pu obtenir de documentation satisfaisante à l'appui de l'autorisation d'effectuer un paiement au titre de ces intérêts.

22.9 Étendue de la vérification. En vertu de sa politique et de

ses règlements de programme, l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie a reconnu la nécessité d'effectuer des vérifications à l'égard de toutes les demandes d'indemnité soumises. En conséquence, l'Office a engagé des vérificateurs indépendants, généralement le vérificateur des actionnaires de la compagnie,dans le but d'effectuer des examens particuliers sur l'authenticité des demandes et la validité des renseignements à l'appui. Dans une mesure beaucoup moindre, l'Office effectue ses propres vérifications des demandes produites par certains importateurs.

Nous avons examiné tous les rapports des vérificateurs externes qu'avait reçus l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie au 19 juin 1978. Il reste aux vérificateurs indépendants à produire des rapports sur des demandes d'indemnité se chiffrant à $1,447 millions, ventilées de la manière suivante:

Année	Valeur totale des demandes	Non vérifiées (%)
1975-1976	$ 109 millions	7%
1976-1977	413 "	44%
1977-1978	925 "	100%
$ 1,447 millions		

En outre, aucune vérification n'a été effectuée à l'égard des compagnies vérifiées par le personnel de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie depuis avril 1977.

A notre avis, à condition que la vérification des paiements d'indemnités mentionnés aux paragraphes précédents ne révèle aucun écart important et sous réserve des sujets susmentionnés concernant:

-l'indemnité de fret spéciale pour les cargaisons en route pour le Canada allégées dans la mer des Antilles;

-la poursuite en justice visant à obtenir l'annulation d'une décision de l'Office; et

-l'autorisation de paiements d'intérêts;

les paiements, pour l'année financière terminée le 31 mars 1978, ont été traités d'une façon appropriée et sont conformes à la loi, aux règlements et aux lignes directrices.

22.10 Vérification de la limitation des prix. Depuis le début du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole, le 1er janvier 1974, les importateurs admissibles de pétrole brut étranger ont dû maintenir les prix des produits tirés du pétrole brut aux mêmes niveaux que ceux existant à la fin de 1973, sauf en ce qui a trait aux augmentations des prix de vente autorisées de temps à autre par le Ministre, augmentations attribuables à la hausse des coûts autres que ceux du pétrole brut et à la diminution des taux d'indemnités après que les augmentations des prix du pétrole brut de l'Ouest canadien

eurent été permises.

L'Office de répartition des approvisionnements d'énergie s'occupe de la surveillance du comportement des sociétés pétrolières en matière de prix. En plus de participer, au début, à la collecte et à l'examen des données auprès des sociétés, nous avons vérifié les données recueillies par l'Office de septembre 1974 au 31 mars 1978, et nous avons pu nous assurer que les niveaux de prix au cours de cette période n'ont pas dépassé ceux de janvier 1974, compte tenu des rajustements pour les augmentations de coûts admissibles.

Depuis le 14 octobre 1975, les sociétés pétrolières ont été assujetties aux lignes directrices de la Commission de lutte contre l'inflation sur les prix et les bénéfices. L'Office de répartition des approvisionnements d'énergie a surveillé, pour le compte de la Commission de lutte contre l'inflation, si l'industrie du pétrole se conformait à ces lignes directrices.

22.11 Loyer payé aux termes d'un bail a long terme, pour un terrain non occupe. Des rapports précédents (paragraphe 18.4 de mon Rapport de 1977) décrivaient les circonstances dans lesquelles le ministère de l'Environnement avait signé en 1974 un bail de 71 ans pour un terrain de 55 acres dans l'agglomération de Vancouver. Ce terrain devait être le site du Pacific Environment Centre. La construction a été retardée en raison de contraintes budgétaires. En mai 1976, le terrain a été déclaré bien excédentaire de la Couronne et des négociations ont été entreprises avec le propriétaire au sujet d'autres utilisations acceptables de ce terrain.

Les deux parties n'ont pas encore trouvé d'utilisation de rechange et le Ministère verse toujours un loyer annuel de $241,400. Il a en outre dû payer cette année une somme de $112,000 en taxes municipales pour les années 1975 à 1977.

22.12 Faiblesses relevées dans l'administration de l'Office du soutien des prix des produits de la pêche. Les rapports précédents (paragraphe 18.6 de notre Rapport de 1977) traitaient de diverses faiblesses relevées dans l'administration de l'Office du soutien des prix des produits de la pêche. Pour corriger ces faiblesses, l'Office a déclaré qu'il établissait des procédés pour les achats et les paiements compensatoires, procédés qui doivent être mis en vigueur au cours de l'année financière 1977-1978 et qu'il prenait les dispositions voulues, afin de vérifier les registres des producteurs dans le but de valider leurs réclamations.

Depuis, beaucoup de ces faiblesses ont été corrigées. Cependant, l'Office n'a pas atteint l'objectif qu'il s'était fixé d'implanter au cours de 1977-1978 des procédés détaillés, pour établir les prix auxquels les achats et les ventes doivent se faire et le rythme de versement des paiements compensatoires. En conséquence, rien n'indique que les prix des transactions de l'Office aient été fixés conformément à une ligne de conduite définie de l'Office. Au moment de la vérification, l'Office avait rédigé une ébauche de ces procédés mais ne l'avait pas encore présentée.

Dans le même ordre d'idées, du fait qu'il n'existe pas de procédés approuvés, nous n'avons pu nous convaincre que le choix des fournisseurs était satisfaisant. Bien que nous n'ayons trouvé aucune preuve de versements irréguliers, l'Office a effectué d'importants achats auprès de fournisseurs avec lesquels, deux de ses membres entretiennent des rapports. Une ébauche de lignes de conduite relatives aux conflits d'intérêt a été préparée, mais l'Office ne l'a pas encore approuvée.

Nous signalions dans nos Rapports de 1976 et de 1977, que l'Office n'avait pas commencé à vérifier les registres des producteurs dans le but de valider les réclamations de paiements compensatoires. Depuis lors, trois vérifications ont été effectuées au cours de l'exercice qui s'est termine le 31 mars 1978. Une vérification a révélé que des réclamations d'un montant de $81,000 ont été fidèlement présentées; une autre a révélé que des réclamations totalisant $400,000 comportaient une surestimation de $40,000; la troisième révélait qu aucune opinion ne pouvait être exprimée au sujet du montant de $420,000 réclamé. Le montant déclaré en trop a été recouvre; nous savons que l'on a pris des mesures pour corriger les lacunes dont faisait état le troisième rapport de vérification.

22.13 Procédés insuffisants de comptabilité et de contrôle pour le Fonds renouvelable du Service central de commercialisation des objets d'art et d'artisanat indiens. Mon Rapport de 1977 (paragraphe 18.7) signalait que les méthodes de comptabilité et de contrôle utilisées pour le Fonds renouvelable du Service central de commercialisation des objets d'art et d'artisanat indiens présentaient toujours des lacunes importantes, malgré que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ait conclu un accord avec une société indépendante pour réorganiser et gérer ses opérations. En outre, le fonctionnement du Fonds ne respectait pas certaines exigences des lois et règlements. En conséquence, nous n'avons pas formulé d'opinion sur les états financiers pour l'année terminée le 31 mars 1977.

Notre examen du Fonds pour l'année terminée le 31 mars 1978 a révélé qu'il existait encore de nombreuses lacunes:

-La société de gestion n'a pas tenu de registres distincts de sa propre comptabilité pour l'exploitation du Fonds, appelé le Service de commercialisation indien du Canada. En outre, il n'y a pas eu de conciliation régulière de ces registres comptables avec le compte de contrôle du Fonds.

-Les contrôles comptables des procédés relatifs au stock et à la sécurité sont toujours insuffisants.

-La société de gestion était financée au moyen de découverts à la banque, ce qui en réalité contournait les contrôles propres au système des avances comptables prévu dans l'accord.

-La société a continué d'outrepasser son pouvoir délégué de $10,000 pour chaque dépense et de faire des dépenses sans que ces dernières

soient autorisées par le Ministre, comme l'exige l'article 27 de la Loi sur l'administration financière, ou sans qu elles aient été approuvées par le Conseil du, Trésor, comme le demande le Règlement concernant les marchés de l'État.

-Des avances ont été versées avant la livraison de marchandises, sans autorisation conforme au contrat, en violation de l'article 27 de la Loi sur l'administration financière.

L'exemple suivant, touchant l'achat de calendriers destinés à la revente et leur transformation ultérieure en tableaux nattés, illustre bien le fait que la société de gestion n'ait pas obtenu l'autorisation voulue ainsi qu'une surveillance suffisante de la part du Ministère. Il convient également de se demander si l'on s'est préoccupé de l'économie de la transaction:

-Au début de 1976-1977, la société de gestion a acheté des calendriers 1977 au coût de $33,000. Ces calendriers ne se sont pas bien vendus. Vers la fin de l'année, dans le but de recouvrer la perte que constituaient les calendriers restants, mais sans avoir effectué d'étude de marché, un contrat a été passé en vue de démonter, couper et natter certaines des images des calendriers. Il en a coûté $173,000 de plus, dont la majeure partie a été payée en 1977-1978. Dans ces deux transactions, la société de gestion outrepassait ses pouvoirs.

-Les tableaux ne se sont pas bien vendus non plus. Le stock restant, d'une valeur d'environ $200,000, a été amorti en 1977-1978.

Il y a des écarts considérables entre les états financiers du Service de commercialisation indien du Canada, préparés par la société de gestion pour l'année terminée le 31 mars 1978, ce qui représente le gros des transactions du Fonds et les états financiers du Fonds figurant dans les Comptes publics de 1978. En outre, le cabinet d'experts-comptables qui a effectué la vérification du Service de commercialisation indien du Canada n'a pas voulu formuler d'opinion sur les états financiers pour l'année terminée le 31 mars 1978, parce qu'il ne pouvait pas vérifier certaines transactions relatives aux comptes à recevoir et qu'il avait des doutes au sujet des soldes d'ouverture du début de l'année.

Compte tenu de ce qui précède et du fait que nous n'avons pu obtenir du Ministère des renseignements essentiels concernant la consolidation des transactions du Service du commercialisation indien du Canada avec celles du compte de contrôle du Fonds du Ministère, nous sommes de nouveau dans l'impossibilité de déterminer si, oui ou non, nous pouvons formuler une opinion sur les états financiers du Fonds pour l'année terminée le 31 mars 1978.

Le Fonds renouvelable a subi d'importantes pertes annuelles et son fonctionnement n'a pas atteint l'auto-suffisance. En conséquence, le Conseil du Trésor a ordonné qu'il soit mis fin à l'exploitation du Fonds renouvelable le plus tôt possible et au plus tard le 31 décembre 1978.

22.14 Comptabilité inadéquate - contributions versées aux bandes indiennes. Depuis quelques années, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a transféré aux bandes indiennes la responsabilité d'administrer les fonds publics fournis pour divers programmes des bandes. Une des conditions du transfert est que les bandes fournissent au Ministère des états financiers vérifiés annuellement, afin d'assurer une comptabilité adéquate des fonds et de fournir ainsi des éléments de base que le Ministère pourra utiliser pour contrôler et évaluer les dépenses. Au cours des 10 dernières années (voir le paragraphe 18.8 de notre Rapport de 1977), il a été fait mention d'insuffisances en ce qui concerne la comptabilité des fonds administrés par les bandes indiennes.

Compte tenu des faiblesses indiquées ci-dessous, cette pratique de transférer l'administration de fonds à des bandes qui n'ont pas su en rendre compte de manière appropriée, constitue une faiblesse majeure quant à la capacité du Ministère de répondre de ces fonds devant le Parlement:

-Les ententes conclues avec les bandes indiennes, en ce qui concerne l'administration des fonds, très souvent ne les obligent pas à fournir au Ministère l'information dont il a besoin pour veiller à ce que les fonds soient utilisés de manière appropriée.

-Dans plusieurs cas, les rapports de vérification sur les états financiers ne sont pas produits à temps. Cette lacune, ainsi que l'absence de procédés normalisés et de responsabilités précises concernant le contrôle régulier de l'administration assumée par les bandes, ont entraîné le transfert de fonds supplémentaires avant qu'il n'ait été rendu compte de manière appropriée des fonds octroyés précédemment.

-Bon nombre des opinions de vérification sur les états financiers des bandes indiennes sont des opinions avec réserve ou des récusations portant sur des points importants, situation s'expliquant avant tout par l'absence ou la pauvre qualité des systèmes comptables et l'absence de personnel financier et administratif compétent. Le Ministère a pour politique de reprendre le contrôle de l'administration, si une bande s'est montrée incapable d'offrir une administration financière appropriée; cette politique n'est pas appliquée.

-Les mandats de la vérification auprès des bandes indiennes ne sont pas formulés de manière adéquate et ne permettent pas de répondre aux besoins du Ministère. Les vérifications actuellement effectuées auprès des bandes indiennes visent à apprécier la justesse de la situation financière et les résultats de l'exploitation. On n'exige pas des vérificateurs qu'ils indiquent dans leur rapport si les fonds ont été utilisés aux fins proposées, ou en conformité avec les règles.

-Il y a absence de procédés appropriés en ce qui concerne le contrôle et l'évaluation de l'administration des fonds publics exercée par les bandes indiennes et ces deux fonctions sont confiées à un personnel ne

possédant pas l'indépendance requise. Les contrôles actuels se limitent à une étude des états financiers de fin d'exercice des bandes indiennes et à une conciliation de ces états financiers et des registres du Ministère. Cette fonction est assumée par les conseillers financiers des bandes qui ont pour mandat principal de conseiller les bandes et de les aider à administrer les fonds qui leur ont été transférés.

-Le contrôle que les responsables régionaux et l'administration centrale exercent sur les procédés utilisés n'a pu fournir au Ministère une comptabilité appropriée des fonds publics.

22.15 Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes dues à la Couronne. Notre Rapport de 1972 (paragraphe 101) décrivait les circonstances entourant l'acquisition de Radio Engineering Products Limited en juillet 1972 pour le paiement de dettes s'élevant à $4.3 millions envers la Couronne. La compagnie devait être vendue le plus tôt possible. Le Comité permanent des comptes publics, dans son deuxième rapport à la Chambre des communes en date du 6 mars 1975, demandait au Vérificateur général de tenir la Chambre au courant du déroulement de cette affaire.

On n'a pas trouvé d'acheteur pour la compagnie et nous signalions dans notre Rapport de 1976 (paragraphe 19.5), que la compagnie a produit volontairement une déclaration de faillite le 27 novembre 1975. La somme due à la Couronne s'élevait alors à $6 millions.

Le syndic nous a informé qu'il avait $418,000 en dépôt au 31 mars 1978 et que la dette envers la Couronne n'était toujours pas liquidée.

22.16 Avances irrégulières pour la Production de films. La Loi nationale sur le film, S.R. r. N-7, oblige les ministères et organismes du gouvernement à obtenir leurs services cinématographiques et autres services connexes auprès de l'Office national du film. Ce dernier peut entreprendre lui-même le travail ou signer un contrat avec des producteurs de films indépendants.

L'Office a l'habitude de facturer ses services à l'avance, en tout ou en partie, souvent à la demande de ses clients du gouvernement. Au 31 mars 1978, l'Office avait facturé un montant d'environ $1,112,000 à 25 ministères et organismes pour des travaux qui n'étaient pas encore terminés et pour lesquels les paiements aux sous-traitants n'étaient pas encore dûs. Le montant total de la facturation à l'avance a été imputé aux affectations de crédits de 1977-1978 et des années antérieures des divers ministères et organismes concernés. Du montant facturé d'avance, $181,000 avaient été facturés avant le 31 mars 1977.

Les articles 20 et 27 de la Loi sur l'administration financière stipulent que les paiements de services qui n'ont pas été rendus avant la fin de l'année financière, sont des imputations irrégulières aux affectations de crédits de cette année. Si certaines sommes n'avaient pas fait l'objet d'une facturation à l'avance, une partie des affectations de crédits des ministères et des organismes concernés

aurait été annulée, conformément à l'article 30 de la Loi, plutôt qu'être imputée au titre de paiement à l'avance à l'Office national du film.

J'avais signalé des pratiques de facturation à l'avance semblables dans le paragraphe 65 de mon Rapport de 1973. Même si les montants des facturations à l'avance ont beaucoup diminué, l'importance de la facturation à l'avance sur une base continue et les paiements à l'avance qui en découlent sont contraires aux dispositions de la Loi sur l'administration financière et contribuent à l'affaiblissement du contrôle parlementaire.

22.17 Retards à communiquer les cotisations d'Impôt et insuffisance des liaisons entre les divisions du ministère du Revenu national (Impôt) causant une perte de revenus à la Couronne. Après l'examen de certaines enquêtes effectuées par la Division des enquêtes spéciales du ministère du Revenu national (Impôt) et de l'établissement ultérieur des cotisations d'impôt sur le revenu résultant de ces enquêtes, nous mentionnions au paragraphe 61 de notre Rapport de 1974 que la Couronne avait perdu des revenus en raison des retards à communiquer les cotisations et de l'insuffisance des liaisons avec les autres divisions du Ministère. Nous recommandions l'étude des procédés et politiques concernant l'établissement des cotisations et la saisie des éléments d'actif et, au besoin, des modifications de la loi pour empêcher le transfert des éléments d'actif d'un contribuable hors de la portée du Ministère. Le Ministère nous a informé qu'il prenait actuellement des mesures afin de raffermir la liaison entre les divisions et qu'il étudiait la possibilité d'apporter des modifications à la loi. D'après nos constatations, la liaison s'est considérablement améliorée depuis notre examen.

Le Comité permanent des comptes publics, dans son quatrième rapport, publié en 1975, recommandait que le Ministère prenne des mesures immédiates pour éliminer de telles pertes et qu'au besoin, le ministre des Finances présente rapidement un projet de loi à cette fin. Le Comité recommandait en outre, lorsque c est approprié, la publication des noms et des circonstances entourant les cas radiés. (Voir également le paragraphe 22.18 du présent Rapport.)

En août 1975, le Ministère a proposé des modifications législatives au ministère des Finances. Ces propositions n'ont pas reçu un accueil favorable et n'ont pas été incorporées à la loi. A moins que ne soit modifiée la Loi de l'impôt sur le revenu, S.R., c. 1-5, la publication des noms et des montants de l'impôt exigible radiés serait une violation du caractère confidentiel de ces renseignements.

22.18 Impôt sur le revenu du par les non-résidents. Depuis 1967, nos Rapports (paragraphe 19.6 du Rapport de 1976) mentionnent la radiation annuelle, des comptes du Canada, de sommes importantes d'impôt sur le revenu qui ne peuvent être perçues parce que les contribuables ne sont plus résidents du Canada.

Au cours de 1977-1978, ces sommes radiées, que devaient 1,300 contribuables, se sont élevées à $3.8 millions.

Le Comité permanent des comptes publics recommande, dans son deuxième rapport en date du 6 mars 1975, que l'on étudie la possibilité de publier le nom de tous les contribuables dont les comptes sont annulés. Un comité interministériel formé des sous-ministres de la Justice, du Revenu national (Impôt) et des Finances a étudié la question du caractère confidentiel des renseignements relatifs à l'impôt, notamment la possibilité de publier les noms et a présenté en 1976 son rapport aux trois ministres intéressés.

On nous a informé le 9 juin 1978 qu'aucune mesure n'avait été prise suite à la présentation du rapport au niveau ministériel, car on n'a pu conclure d'entente et le rapport est reste lettre morte.

On n'a donc pas encore donné suite à la recommandation du Comité permanent. En outre, le ministère du Revenu national croit que la publication des noms des anciens résidents du Canada qui n'ont pas payé leur impôts, en plus de violer les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu en ce qui concerne le caractère confidentiel des renseignements, ne constitue pas une mesure efficace pour influencer des personnes qui résident maintenant a l'étranger.

22.19 Dépassement de l'avance de fonds de roulement. Le crédit 541 du ministère des Postes, Loi no 4 de 1954 portant affectation de crédits, 1953-54, c. 67, établissait un compte d'avances de fonds de roulement du ministère des Postes, en vue d'acquérir et de s'occuper de l'utilisation des étoffes servant à la fabrication des uniformes, des sacoches et des sacs postaux. Le paragraphe 17.6 de notre Rapport de 1976 mentionnait que le Ministère avait dépassé chaque mois la limite permise de $1.5 millions et que les montants en surplus s'échelonnaient de $700,000 en décembre 1975 à $62,000 au 31 mars 1976 et que le Conseil du Trésor a accepté de hausser la limite permise de $1.5 millions à $3 millions, sous réserve de présentation d'un budget supplémentaire.

Le crédit L7b du ministère des Postes, Loi no 5 de 1976 portant affectation de crédits, 1976-77, c. 2, haussait la limite permise à $3 millions. Cependant, au cours de 1977-1978, le Ministère a dépassé la limite permise pendant 5 mois consécutifs et les montants en surplus s'echelonnaient de $340,000 à $960,000.

Le problème sous-jacent est lié au laps de temps qui s'écoule entre la négociation et l'achèvement des contrats; dans le cas des contrats les plus importants, ce laps peut souvent excéder 12 mois. En outre, les dates de livraisons stipulées dans les contrats ne sont pas toujours respectées.

Le Ministère prend actuellement des dispositions, afin de réduire la période de contrat et d'instituer un système amélioré de contrôle financier et de comptes rendus.

22.20 Heures supplémentaires du personnel des pénitenciers. Le

paragraphe 206 de notre Rapport de 1972 faisait remarquer que le coût des heures supplémentaires payées aux employés du Service canadien des pénitenciers avait fortement augmente pour atteindre $3.7 millions en 1971-1972. De ce montant, $2.9 millions (78%) avaient servi à payer 603,000 heures de travail supplémentaires des gardiens de prison. Le Ministère était à étudier les causes de ces coûts et les mesures correctives possibles.

Depuis 1972, le coût des heures supplémentaires n'a pas cessé d'augmenter et a atteint un niveau sans précédent de $16.2 millions en 1977-1978. De ce montant, $13 millions (80%) consistaient en 1,058,000 heures supplémentaires des gardiens de prison, constituant une diminution du nombre d'heures de 96,000 sur 1976-1977, mais non une diminution des coûts. Une analyse révèle les motifs suivants pour les heures supplémentaires:

	Heures supplémentaires
Travail les jours de fêtes légales	302,000
Remplacement d'autres gardiens absents, y compris 222,000 heures pour remplacer des gens en congés de maladie	362,000
Situations spéciales ou d'urgence	135,000
Postes vacants	92,000
Autres motifs	167,000
	1,058,000

Les études du Ministère, dont la plus récente remonte au mois d'août 1974, ont répertorié un certain nombre de secteurs problèmes occasionnant l'augmentation des heures supplémentaires. Il s'agit des émeutes dans les pénitenciers, de la nécessité de services de sécurité supplémentaires, des retards à combler les postes vacants, des lacunes de planification et d'utilisation des ressources humaines et du système de rapport des heures supplémentaires, de la préparation des budgets d'heures supplémentaires sans tenir compte de l'expérience, ainsi que du manque d'orientation de la part de l'administration centrale et du personnel régional, quant a la mise en application de contrôles sur les heures supplémentaires. Les recommandations visant l'amélioration du contrôle des heures supplémentaires comprenaient la création d'un Comité de révision des heures supplémentaires dans chaque institution, l'attribution à tous les niveaux de gestion des responsabilités d'autorisation, de contrôle et de surveillance des heures supplémentaires et la mise en application d'un système de rapports convenable, afin de fournir aux gestionnaires des renseignements satisfaisants pour analyser l'utilisation des heures supplémentaires et prendre les mesures voulues, le cas échéant.

En février 1978, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est inquiété de l'augmentation importante des heures supplémentaires en

dépit de l'augmentation des ressources en main-d'oeuvre et d'un taux d'augmentation de prisonniers beaucoup moins élevé. Le Ministère, en août 1978, a répondu en informant le Secrétariat de ses plans et des mesures déjà prises. Ces mesures comportaient la création d'un Comité de révision des heures supplémentaires à l'administration centrale nationale et l'attribution, à une personne de l'administration centrale, de la responsabilité de contrôler les heures supplémentaires en vérifiant les institutions où le nombre est élevé, en examinant les systèmes de rapports et en analysant les facteurs qui les nécessitent.

Le Ministère avait commencé des consultations avec le personnel des régions en vue d'obtenir une réduction de 18% des heures supplémentaires pour 1978-1979 et les directeurs régionaux recevaient des renseignements par institutions sur les heures supplémentaires et des rapports trimestriels sur les progrès en vue d'atteindre les buts du Ministère.

22.21 Contrôle inadéquat de la paye. Les systèmes central et régionaux de paye du gouvernement du Canada versent une rémunération à quelque 330,000 employés, 50% d'entre eux, environ, étant payés par Ottawa. Le coût annuel de ces systèmes est d'environ $6 milliards.

Chaque ministère est responsable de la préparation et de l'autorisation des documents d'entrée fournissant tous les renseignements relatifs à la paye des employés; le ministère des Approvisionnements et Services utilise ces données pour produire les chèques de paye, les listes de paye et les renseignements comptables y relatifs destinés aux ministères et aux comptes du Canada.

Au cours des trois dernières années, notre Bureau a effectué un certain nombre d'études sur les systèmes de paye qui visaient surtout à vérifier la qualité des contrôles internes exercés à l'égard des opérations de la paye. Dans notre rapport de 1975, en se basant sur ces études, nous recommandions la mise sur pied d'une étude visant à indiquer comment les ministères pourraient exercer un meilleur contrôle des documents (paragraphes 10.27 à 10.29 du Rapport, ainsi que les paragraphes 5.25 à 5.38 et 6.23 à 6.27 du Supplément au Rapport). Dans notre Rapport de 1976 (paragraphes 11.1 et 11.2), nous signalions les faiblesses de contrôle interne des systèmes de paye et, dans notre Rapport de 1977 (paragraphes 6.38 à 6.44), nous attirions l'attention sur les lacunes au niveau du contrôle dans les systèmes de paye central et régionaux du ministère des Approvisionnements et Services. Les paragraphes 10.68 à 10.80 du présent Rapport donnent le suivi des observations présentées dans notre Rapport de 1977.

Nos études soulignaient la nécessité d'exercer des contrôles plus efficaces en ce qui a trait aux opérations de la paye et, notamment, la nécessité de rendre les ministères plus conscients de l'obligation qu'ils ont de fournir, en ce qui a trait à la paye, une information d'entrée et de sortie précise et complète. En outre, elles indiquaient que le ministère des Approvisionnements et Services doit s'efforcer de tenir compte des besoins des ministères et que le Conseil du Trésor doit assurer, de manière plus concrète, la coordination entre les divers ministères et le ministère des Approvisionnements et Services.

Notre étude des systèmes de paye, au cours de l'année, a démontré que les ministères n'avaient pas amélioré de manière sensible les contrôles de leurs systèmes de paye.

Une vérification témoin du système régional de paye et des procédés de paye ministériels y relatifs a été effectuée, afin de savoir si les faiblesses de contrôle relevées pouvaient avoir des répercussions sur la précision des opérations de paye. Bien que cette vérification témoin ne constituait pas une vérification exhaustive du système, elle a indiqué que des améliorations peuvent et doivent être faites afin de contrôler plus efficacement le système de paye. Au cours de la vérification pilote nous avons fait face aux problèmes suivants:

-Les procédés ne prévoyaient pas ce qui suit:

-un équilibre approprié, par les ministères, entre les listes de paye des centres de responsabilité et leur états connexes des systèmes d'information financière;

-la conciliation appropriée de l'information sur la paye et l'information reproduite sur les feuillets T4 (Impôt) par le ministère des Approvisionnements et Services; et

-les contrôles nécessaires pour balancer les données sur la paye amassées par la direction des Services de rémunération et les mêmes données amassées par la direction de la Comptabilité du gouvernement du Canada, deux directions du ministère des Approvisionnements et Services. On est à élaborer des projets en vue d'améliorer la corrélation entre les systèmes des deux directions.

-Vu les limites imposées par la présente installation automatisée, le ministère des Approvisionnements et Services a éprouvé des difficultés à nous fournir des données sur la paye et à donner des détails et des explications en ce qui a trait à certains renseignements inscrits aux fichiers de paye. Par conséquent, nous n'avons pu établir l'équilibre entre les divers fichiers principaux de paye et les fichiers historiques.

Ce qui précède prouve que la documentation du système de paye et les contrôles internes qui s'y rattachent comportent des lacunes.

Le 28 juillet 1977, le Conseil du Trésor publiait une circulaire de sa politique concernant l'administration de la paye qui affirmait que:

-la paye est tout d'abord la responsabilité des ministères;

-l'administration de la paye doit s'effectuer en respectant les exigences de la politique, et les procédés seront ainsi simplifiés;

-le traitement des données, en ce qui concerne l'administration de la paye, s'effectuera à l'aide d'un système de paye du M.A.S. amélioré

qui tiendra davantage compte des besoins des ministères; et

-les ministères doivent être prêts à assumer les contraintes d'imputabilité qui accompagnent, en ce qui a trait à l'administration de la paye, la délégation de responsabilités et la délégation de pouvoirs d'autorisation.

Cette même circulaire, en ce qui concerne la paye, indiquait les normes à suivre et précisait les responsabilités que doivent assumer le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Approvisionnements et Services et les ministères utilisateurs. La mise en application, par étapes, de cette répartition des responsabilités doit débuter le 1 avril 1979.

Le ministère des Approvisionnements et Services continue de prendre et projette des mesures visant à rehausser le système de paye et de l'accorder d'une manière plus efficace aux besoins des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prend aussi des mesures en vue d'aider à mettre en pratique la circulaire énonçant sa politique.

A cause des lacunes de contrôle qu'ont révélées nos études des systèmes de paye, au cours des quatre dernières années, nous effectuerons l'année prochaine des sondages plus élaborés des opérations de paye, afin d'évaluer les mesures correctives qui ont été prises.

22.22 Coût de locaux inoccupés. Mes Rapports précédents (paragraphe 17.7, 1977, paragraphe 8.14, 1975, paragraphe 64, 1974, paragraphe 110, 1973, etc.) parlaient du paiement de loyers pour des bureaux inoccupés. Au cours de 1977-1978, nous avons encore relevé le cas d'un ministère et d'une société de la Couronne qui payaient des loyers pour des locaux inoccupés:

Montréal (Québec). En avril 1964, le ministère des Travaux publics, a signé un bail de 20 ans avec le Canadien National pour la plus grande partie d'un immeuble à bureaux, afin de loger l'Organisation de l'aviation civile internationale. En juillet 1975, l'Organisation déménageait de ces locaux; il restait neuf ans au bail.

La Couronne a négocié avec le propriétaire afin de pouvoir soit sous-louer les locaux, soit obtenir une annulation du bail. Les négociations ne sont pas, encore terminées.

Le coût de fonctionnement net de ces locaux inoccupés s'est élevé à $746,000 en 1977-1978.

Toronto (Ontario). La Société Radio-Canada a signé, en octobre 1976, un bail entrant en vigueur le 1 janvier 1977, pour des locaux à bureaux à Toronto. La direction avait l'intention de se servir de ces locaux pour loger ses installations informatiques et fournir des bureaux à son contentieux. La Société avait la possibilité d'occuper gratuitement les locaux du 1er octobre au 31 décembre 1976, aux fins de rénovation.

Après la signature du bail, la direction a demandé aux ingénieurs de la Société d'effectuer une étude. Par la suite, il fut décidé qu'il serait trop coûteux d'installer les services informatiques dans ces locaux. Par conséquent, à part une utilisation occasionnelle et temporaire, la Société ne s'est pas servie des locaux de façon permanente jusqu'au mois de mars 1978. Si l'on compte les trois mois de loyer gratuit, les locaux ont été pratiquement vides et disponibles pendant environ 17 mois.

Si l'on se fonde sur un loyer annuel de $74,000 à compter du 1 janvier 1977, moins une allocation de $10,000 pour les améliorations locatives, la Société a accumulé des coûts d'au moins 77,000 avant d'occuper les locaux de façon permanente.

ANNEXES

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXES

Annexe Page

A LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 641

B LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE
- EXTRAITS DE LA PARTIE VIII 649

C OPINION ET OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT
DU CANADA 653

D AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RENSEIGNEMENTS
FINANCIERS DESTINÉS AU PARLEMENT: MODÈLE
DE PRÉSENTATION DE BUDGET DES DÉPENSES
POUR L'AGRICULTURE 677

E RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
À LA CHAMBRE DES COMMUNES:

LE 27 FÉVRIER 1978 739

LE 11 AVRIL 1978 749

LE 29 JUIN 1978 763

F RAPPORTS DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL AU COMITÉ
PERMANENT DES COMPTES PUBLICS:

LE 30 JUIN 1978 773

LE 11 JUILLET 1978 801

ANNEXE A

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Annexe A

25-26 ELIZABETH II

CHAPITRE 34

Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et les matières connexes

[Sanctionnée le 14 juillet 1977]

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre

des communes du Canada, décrète:

PARTIE I

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé1. La présente Partie peut être citée sous le titre: Loi sur le vérificateur général.

INTERPRÉTATION

Définitions 2. Dans la présente loi,

«corporation de la Couronne» a le sens que lui donne le paragraphe 66(1) de la Loi sur l'administration financière;

«ministère» «ministère» a le sens que lui donne l'article 2 de la Loi sur l'administration financière;

«registraire» «registraire» désigne la Banque du Canada et un registraire nommé en vertu de la Partie IV de la Loi sur l'administration financière;

«vérificateur général» désigne le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1).

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat 3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour cation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem (2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur général est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable (3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance (4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions.

Traitement 4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui du juge en chef de la Cour fédérale du Canada, et incluant tout traitement supplémentaire visé à l'article 20 de la Loi sur les juges.

Régime de pensiondans la Fonction publique

(2) Les dispositions de la Loi sur la pension dans la Fonction publique, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la Fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la Loi sur la pension spéciale du service diplomatique, auquel cas les dispositions de ladite loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la Loi sur la pension dans la Fonction publique.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Fonds du revenu consolidé et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et tous autres états que lui soumet le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Rapport à la Chambrel'intention de la Chambre des communes un rapport communesannuel dans lequel

7. (1) Le vérificateur général prépare à

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau; et
b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis au Fonds du revenu consolidé;
b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

Soumission du rapport à l'Orateur et dépôt devant la Chambre des communes

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis à l'Orateur de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du rapport annuel.

Soumission des rapports à l'Orateur et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 20(2) sont soumis à l'Orateur de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Idem

9. Le vérificateur général

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire; et

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la Loi sur l'administration financière, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics.

Enquête et rapport du gouverneur en conseil

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de la fonction publique du Canada des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler lesdits faits aux cadres et employés affectés aux affaires du conseil du Trésor.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires auprès de ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une corporation de la Couronne, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la corporation et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la Partie I de la Loi sur les enquêtes.

Utilisation des rapports des vérificateurs des corporations de la Couronne par le vérificateur général

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une corporation de la Couronne ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute corporation de la Couronne d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une corporation de la Couronne n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette corporation de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la corporation et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel 15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Marché de (2) Sous réserve des autres lois du Parlement et servicesde leurs règlements d'application, le vérificateur professionnelsgénéral peut, dans la limite fixée à son bureau par les lois portant affectation de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du conseil du Trésor.

Délégation au (3) Sous réserve des modalités fixées par la vérificateurCommission de la Fonction publique, le vérificateur généralgénéral peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel et à l'article 32 en matière d'enquête.

Suspension (4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son bureau.

Attributions 16. Le vérificateur général est autorisé à en matière deassumer les responsabilités et à exercer, en ce qui direction dua trait aux employés de son bureau, les pouvoirs et personnelfonctions conférés au conseil du Trésor par la Loi sur l'administration financière en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 5(1)e) et de l'article 7 de ladite loi.

Convention 17. Toute convention collective touchant le collectivepersonnel du bureau du vérificateur général, conclue antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, continue à s'appliquer jusqu'à expiration et lie le vérificateur général en tant qu'employeur.

Normes de 18. Le personnel du bureau du vérificateur classificationgénéral peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci.

Délégation 19. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son bureau qui devra, au dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions 20. (1) Le vérificateur général prépare des budgétairesprévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport (2) Le vérificateur général, au cas où il estime spécialque les montants afférents à son bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes.

Attribution 21. Les dispositions de la Loi sur des créditsl'administration financière relatives à la division des crédits en affectations ne s'appliquent pas au bureau du vérificateur général.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification 22. (1) Le conseil du Trésor nomme un du bureau duvérificateur compétent chargé d'examiner les vérificateurrecettes et déboursés du bureau du vérificateur généralgénéral et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission (2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont et dépôt dessoumis au président du conseil du Trésor au plus rapportstard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent, ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si la Chambre ne siège pas, dans les quinze premiers jours de la séance suivante.

PARTIE II

MODIFICATIONS CORRÉLATIVES

S.R.,c. F-10 23. La Partie VII de la Loi sur l'administration financière est abrogée.

S.R.,c. P-35 24. (1) La Partie I de l'annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique est modifiée par la suppression de l'expression «Bureau de l'auditeur général du Canada».

(2) La Partie II de l'annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique est modifiée par l'adjonction de l'expression «Bureau du vérificateur général du Canada».

S.R., c. E-8 25. L'article 16 de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires) est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

«16. La présente loi n'apporte aucune restriction aux pouvoirs conférés au vérificateur général du Canada par la Loi sur le vérificateur général.»

1970-71-72, c. 52

26. La version française de l'article 27 de la Loi sur le pilotage est abrogée et remplacée par ce qui suit:

Vérificateur général

«27. Le vérificateur général vérifie chaque année la comptabilité et les opérations financières de chaque Administration et en fait rapport au Ministre.»

S.R., c. N-22

27. Le paragraphe 23(5) de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest est abrogé et remplacé par ce qui Suit:

Pouvoirs du vérificateur général

«(5) Le vérificateur général détient, relativement à l'examen des comptes des territoires, tous les pouvoirs que la Loi sur le vérificateur général lui attribue à l'égard de l'examen des comptes du Canada.»

S.R., c. Y-2

28. Le paragraphe 26(5) de la Loi sur le Yukon est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

(5) Le vérificateur général détient, relativement à l'examen des comptes du territoire, tous les pouvoirs que la Loi sur le vérificateur général lui attribue à l'égard de l'examen des comptes du Canada.»

1970-71-72, c. 48

29. La version française de l'article 15 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage est abrogée et remplacée par ce qui suit:

Vérification

«15. Le vérificateur général vérifie chaque année la comptabilité et les opérations financières de la Commission et en fait rapport au Ministre.»

Modifications à la version française des lois

30. Dans la version française des lois visées à l'annexe de la présente loi, l'expression «vérificateur général» remplace l'expression «auditeur général», sauf indication contraire découlant du contexte.

PARTIE III

ENTRÉE EN VIGUEUR

Entrée en vigueur

31. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation.

(La Loi est entrée en vigueur le 1er août 1977)

ANNEXE B

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE
- EXTRAITS DE LA PARTIE VIII

Annexe B

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

S.R., c. F-10

Extraits de la Partie VIII

SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Accès aux livre, etc.

76. Le vérificateur a droit d'accès, en tout temps convenable, aux registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives d'une corporation, et il a le droit d'exiger des administrateurs et fonctionnaires de la corporation les renseignements et explications qu'il juge nécessaires. S.R., c. 116, art. 86.

Rapport du vérificateur

77. (1) Le vérificateur doit faire connaître, tous les ans, au ministre compétent, le résultat de son examen des comptes ainsi que des états financiers d'une corporation, et le rapport doit indiquer si, à son avis,

a) la corporation a tenu des livres de comptabilité appropriés;

b) les états financiers de la corporation

(i) ont été préparés sur une base compatible avec celle de l'année précédente et sont en accord avec les livres de comptabilité,

(ii) dans le cas du bilan, donnent un aperçu juste et fidèle de l'état des affaires de la corporation à la fin de l'année financière, et

(iii) dans le cas du relevé des revenus et des dépenses, donnent un aperçu juste et fidèle du revenu et des dépenses de la corporation pour l'année financière; et si, à son avis,

c) les opérations de la corporation venues à sa connaissance étaient de la compétence de la corporation aux termes de la présente loi et de toute autre loi y applicable;

et il doit signaler toute autre matière qui rentre dans le cadre de son examen et qui, d'après lui, devrait être portée à l'attention du Parlement.

Autres rapports.

(2) Le vérificateur doit, de temps à autre, adresser à la corporation ou au ministre compétent les autres rapports qu'il estime nécessaires ou que le ministre compétent peut exiger.

Rapport annuel

(3) Le rapport annuel du vérificateur doit être inclus dans le rapport annuel de la corporation.

Vérification annuelle

(4) Nonobstant l'article 68, le présent article produit son effet au lieu de l'article 132 de la Loi sur les

corporations canadiennes. S.R., c. 116, art. 87.

Rapport par l'intermédiaire du ministre

78. Lorsque le vérificateur estime qu'une question concernant une corporation devrait être signalée au gouverneur en conseil, au conseil du Trésor ou au ministre des Finances, ce rapport doit être fait immédiatement par l'intermédiaire du ministre compétent. S.R., c. 116, art. 88.

ANNEXE C

OPINION ET OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

(Sections 2 et 3 des Comptes publics, 1977-1978)

SECTION 2

COMPTES PUBLICS 1977-78

États financiers vérifiés du gouvernement du Canada

MATIÈRES

Opinion du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada
État des revenus et dépenses
État de l'actif et du passif
Récapitulation par ministère des crédits budgétaires alloués, dépenses et soldes non dépensés
Notes aux états financiers du gouvernement du Canada

OPINION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Cette année, pour la première fois, je fais rapport sur les états financiers du gouvernement du Canada en conformité avec les dispositions de la Loi sur le vérificateur général (S.C. 1976-77, c. 34) promulguée le 1er août 1977. L'article 6 de la loi m'oblige à indiquer si ces états financiers sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; je fais éventuellement des réserves.

Par conséquent, j'ai examiné les états financiers du gouvernement du Canada pour l'année terminée le 31 mars 1978. Ces états financiers comprennent:

l'état des revenus et dépenses,
l'état de l'actif et du passif, et
la récapitulation par ministère des crédits budgétaires alloués, dépenses et soldes non dépensés.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et a comporté les enquêtes, les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires à l'établissement de mon rapport en conformité avec l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général.

À mon avis, ces états financiers sont présentés conformément aux conventions comptables énoncées pour le gouvernement du Canada ainsi qu'exposées à la note 1 jointe aux états financiers et, à l'exception de la modification de la méthode de conversion en dollars canadiens de

l'actif et du passif maintenus en devises étrangères mentionnée à la note 3 (i) jointe aux états financiers et avec laquelle je suis d'accord, selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente.

Je fais les réserves qui suivent en ce qui a trait à certaines des conventions comptables énoncées pour le gouvernement du Canada qui, à mon avis, diminuent la justesse des renseignements présentés dans les états financiers. Les cas visés par ces réserves ont déjà fait l'objet de commentaires dans mes Rapports précédents à la Chambre des communes.

-Par suite de l'inclusion de certains soldes précisés aux notes 5 et 7 jointes aux états financiers et destinés à être radiés des comptes, il y a eu déclaration en trop des éléments de l'actif et du passif pour des montants de $3,481 millions et $52 millions, respectivement. Il existe une provision pour pertes au titre de la réalisation d'éléments d'actif se chiffrant à $546 millions; toutefois, il s'agit d'une provision générale s'appliquant à toutes les catégories de biens.

-Toutes les Sociétés de la Couronne nommées aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière sont exclues de l'entité comptable du gouvernement du Canada. À mon avis, certaines de ces sociétés ne devraient pas être exclues de l'entité puisqu'elles exercent des activités de type gouvernemental et qu'elles dépendent financièrement de l'État. S'il y avait inclusion de ces sociétés, la valeur déclarée des prêts et des investissements qui leur sont consentis serait réduite dans la mesure où ils représentent des montants, par exemple des dépenses en capital, qui auraient pu être imputés aux dépenses budgétaires en conformité avec les conventions comptables énoncées pour le gouvernement. (Ces prêts et investissements comportent certains montants décrits ci-dessous comme étant discutables pour d'autres motifs.)

-Certaines sociétés de la Couronne accumulent depuis de nombreuses années des déficits et ne possèdent pas les revenus qui leur permettraient de rembourser les montants qu'elles doivent au Canada. Pour ces motifs, les prêts et les investissements dont bénéficient ces sociétés, au total $ 1,325 millions, sont discutables. La valeur déclarée des prêts octroyés aux pays en voie de développement et celle des prêts octroyés et des souscriptions versées aux organisations internationales de développement, s'élevant à $2,490 millions, sont discutables puisque selon leur teneur, ces prêts et ces cotisations possèdent les caractéristiques de subventions ou de contributions. En vertu des conventions comptables énoncées pour le gouvernement, les subventions et contributions sont inscrites comme dépenses budgétaires et non comme éléments d'actif.

La section 3 du présent volume présente mes observations sur les états financiers lesquelles comprennent des commentaires et des renseignements supplémentaires en ce qui a trait à ces réserves.

le Vérificateur général du Canada

Ottawa, Canada
le 15 septembre 1978

J.J. Macdonell

GOUVERNEMENT DU CANADA

État des revenus et dépenses pour l'année terminée le 31 mars 1978
(en millions de dollars)

	Revenus bruts	Recettes à valoir sur les crédits et recettes postales servant à défrayer les dépenses postales	Revenus nets 1978	Revenus nets 1977
REVENUS				
Revenu fiscal-				
Impôt sur le revenu-				
Des particuliers	13,440		13,440	14,620
Des sociétés	5,828		5,828	5,377
Des non résidents	503		503	451
Taxes et droits d'accise-				
ventes	4,427		4,427	3,929
Droits de douane à l'importation	2,312		2,312	2,097
Droits d'accise	882		882	865
Taxe d'accise spéciale-Essence	598		598	600
Frais d'exportation du pétrole	432		432	661
Autres taxes	472		472	485
Autre revenu fiscal	66		66	70
Total du revenu fiscal	28,960		28,960	29,155
Revenu non fiscal-				
Produits de placements-				
Banque du Canada	786		786	703
Société centrale d'hypothèques et de logement	700		700	606
Intérêts sur dépôts bancaires	196		196	202
Société du crédit agricole	161		161	133
Compte du Fonds des changes	138		138	183
Autres produits de placements	604		604	670
	2,585		2,585	2,497
Revenu postal	773		773	615

Prime, moins-value et change	170		170	
Services et droits	110		110	106
Privilèges, licences et permis	63		63	63
Recouvrements de dépenses d'années antérieures	52		52	184
Lingots et monnaie	34		34	17
Produits des ventes	25		25	18
Autre revenu non fiscal	74		74	66
Total du revenu non fiscal	3,886		3,886	3,566
Recettes à valoir sur les crédits	888	888		
Recettes postales servant à défrayer les dépenses postales	119	119		
Total des revenus	33,853	1,007	32,846	32,721

	Dépenses brutes	Recettes à valoir sur les crédits et recettes postales servant à défrayer les dépenses postales	Dépenses nettes 1978	1977
DÉPENSES				
Agriculture	959		959	639
Communications	93	4	89	70
Consommation et Corporations	72		72	62
Énergie, Mines et Ressources	1,675	109	1,566	1,349
Environnement	570	23	547	488
Affaires extérieures	1,126		1,126	731
Finances	9,302	3	9,299	8,326
Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs	3		3	3
Affaires indiennes et Nord canadien	1,170		1,170	1,016
Industrie et Commerce	543		543	773
Justice	101		101	85
Travail	50	9	41	32
Main-d'oeuvre et Immigration	2,638		2,638	2,773

Défense nationale	3,976	205	3,771	3,371
Santé nationale et Bien-être social	11,187	14	11,173	10,953
Revenu national	555	33	522	454
Parlement	89		89	73
Postes	1,400	163	1,237	1,115
Conseil privé	44		44	33
Travaux publics	872	64	808	689
Expansion économique régionale	562		562	495
Sciences et Technologie	281	7	274	242
Secrétariat d'État	2,206	13	2,193	1,573
Solliciteur général	953	146	807	687
Approvisionnements et Services	176	49	127	117
Transports	1,624	153	1,471	1,318
Conseil du Trésor	185	5	180	134
Affaires urbaines	636	7	629	625
Affaires des anciens combattants	841		841	785
Total des dépenses	43,889	1,007	42,882	39,011
Total des revenus			32,846	32,721
DÉFICIT BUDGÉTAIRE			10,036	6,290

Les notes ci-jointes font partie intégrante du présent état.
Voir aux Sections 4 et 5 et aux sections ministérielles du Volume II pour le détail des revenus et des dépenses par ministère.

Le 15 septembre 1978

Le Sous-ministre des Finances
T.K. SHOYAMA

Le Sous-receveur général du Canada
J.L. FRY

GOUVERNEMENT DU CANADA

État de l'actif et du passif au 31 mars 1978
(en millions de dollars)

			Augmentation ou diminution

	1978	1977	nette (-)
ACTIF			
Prêts, apports en capital et avances-			
Sociétés de la Couronne et organismes, Annexe A, Section 8-			
Institutions de prêts-			
Société centrale d'hypothèques et de logement	9,705	9,173	532
Société pour l'expansion des exportations	1,474	1,390	84
Société du crédit agricole	2,535	2,238	297
Banque fédérale de développement	745	504	241
Office du développement municipal et des prêts aux municipalités-Avances	192	202	-10
Autres	6	16	-10
	14,657	13,523	1,134
Autres sociétés de la Couronne-			
Air Canada	310	313	-3
Énergie atomique du Canada, Limitée	1,120	1,204	-84
Chemins de fer Nationaux du Canada	3,022	2,923	99
Petro-Canada	644	494	150
Autres	1,767	1,983	-216
	6,863	6,917	-54
Total des sociétés de la Couronne et organismes	21,520	20,440	1,080
Autres prêts, apports en capital et avances-			
Gouvernements provinciaux et territoriaux, Annexe B, Section 8	1,466	1,343	123
Gouvernements nationaux y compris les pays en voie de développement, Annexe C, Section 8	2,224	2,272	-48
Avances à la caisse de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants excluant provisions pour prestations conditionnelles, Annexe D, Section 8	439	476	-37
Sociétés contrôlées par l'État, Annexe E, Section 8	447	446	1
Entreprises du secteur privé, Annexe F, Section 8	128	137	-9
Prêts inactifs, Annexe G, Section 8	56	56	
Divers, Annexe H, Section 8	175	184	-9
	4,935	4,914	21

TOTAL DES PRÊTS, APPORTS EN CAPITAL ET AVANCES	26,455	25,354	1,101
Autres éléments d'actif, Annexe I, Section 8-			
Sommes en transit	1,026	838	188
Assurance-chômage-Avances non-productives d'intérêt	2,114	1,734	380
Compte des accords de perception fiscale avec les provinces		71	-71
Avances de fonds de roulement aux fonds renouvelables, ministères et organismes	843	727	116
Frais non amortis de lancement d'obligations	140	140	
TOTAL DES AUTRES ÉLÉMENTS D'ACTIF	4,123	3,510	613
Éléments d'actif concernant l'étranger-			
Compte du Fonds des changes	2,969	3,217	-248
Souscriptions, prêts et avances-			
Fonds monétaire international	1,542	1,232	310
Autres organismes internationaux, Annexe J, Section 8	1,377	1,125	252
TOTAL DES ÉLÉMENTS D'ACTIF CONCERNANT L'ÉTRANGER	5,888	5,574	314
Encaisse, Annexe K, Section 8	4,506	3,597	909
TOTAL DE L'ACTIF	40,972	38,035	2,937
Moins: provision pour pertes sur réalisations d'éléments d'actif, Annexe L, Section 8	546	546	
Immobilisations (évaluées à un dollar)			
ACTIF NET COMPTABILISÉ	40,426	37,489	2,937
Excédent du passif comptabilisé sur l'actif net comptabilisé, Annexe M, Section 8	39,622	29,586	10,036
TOTAL	80,048	67,075	12,973

Augmentation ou diminution

	1978	1977	nette (-)
PASSIF			
Comptes de rente, d'assurance et de pension, Annexe N, Section 8-			
Compte du Régime de pensions du Canada	13,019	11,357	1,662
Moins: titres des gouvernements provinciaux investis dans le Fonds de placement	12,420	10,851	1,569
	599	506	93
Comptes de pensions de retraite	17,266	15,730	1,536
Moins: fractions non amorties des déficits actuariels	1,510	1,723	-213
	15,756	14,007	1,749
Rentes sur l'État	1,232	1,241	-9
Autres	580	407	173
	1,812	1,648	164
TOTAL DES COMPTES DE RENTE, D'ASSURANCE ET DE PENSION	18,167	16,161	2,006
Autres éléments de passif-			
Intérêt et dette échue, Annexe 0, Section 8	4,714	3,743	971
Moins: escompte sur les bons du Trésor	191	124	67
	4,523	3,619	904
Comptes à payer et traitements courus, Annexe O, Section 8	1,187	1,708	-521
Chèques, mandats et mandats-poste en circulation, Annexe O, Section 8	2,021	1,389	632
Compte des accords de perception fiscale avec les provinces, Annexe P, Section 8	259		259
Comptes des soldes d'affectation à virer à des comptes spéciaux, Annexe Q, Section 8	52	38	14
Comptes de dépôt et de fiducie, Annexe P, Section 8	588	414	174
Autres, Annexe 0, Section 8	123	111	12
TOTAL DES AUTRES ÉLÉMENTS DE PASSIF	8,753	7,279	1,474
Éléments de passif concernant l'étranger-			
Billets à payer-			
Fonds monétaire international	885	625	260
Autres organismes internationaux, Annexe R, Section 8	355	282	73

Droits de tirage spéciaux	503	370	133
Dette non échue payable en devises étrangères	1,019	164	855
TOTAL DES ÉLÉMENTS DE PASSIF CONCERNANT L'ÉTRANGER	2,762	1,441	1,321
Dette non échue, Annexe S, Section 8-			
Obligations négociables	21,327	17,888	3,439
Obligations d'épargne du Canada	18,011	16,304	1,707
Obligations spéciales non négociables	84	72	12
Bons du Trésor	11,295	8,255	3,040
Billets à payer aux banques canadiennes	850		850
Total de la dette non échue	51,567	42,519	9,048
Moins: dette non échue détenue par le gouvernement-			
Obligations négociables	13	11	2
Obligations d'épargne du Canada détenues pour le compte du personnel	85	78	7
Obligations spéciales non négociables émises à l'intention du Fonds de placement du Régime de pensions du Canada	84	72	12
Total de la dette non échue détenue par des tiers	51,385	42,358	9,027
Moins: dette non échue payable en devises étrangères	1,019	164	855
TOTAL DE LA DETTE NON ÉCHUE PAYABLE EN DOLLARS CANADIENS	50,366	42,194	8,172
TOTAL	80,048	67,075	12,973

Les notes ci-jointes font partie intégrante du présent état.
Voir aux Sections 6,7 et 8 pour plus de détails.

Le 15 septembre 1978

Le Sous-ministre des Finances
T.K. SH0YAMA

Le Sous-receveur général du Canada
J.L. FRY

GOUVERNEMENT DU CANADA

Récapitulation par ministère des crédits budgétaires alloués, dépenses et soldes non dépensés
pour l'année terminée le 31 mars 1978

(en millions de dollars)

Ministère	Crédits alloués	Dépenses	Écarts: Soldes non dépensés: Périmés	Écarts: Soldes non dépensés: Reportés	Écarts: Dépensés en trop
Agriculture	1,016(2)	959	34	23[1]	
Communications	100	89	11		
Consommation et Corporations	75	72	3		
Énergie, Mines et Ressources	1,577	1,566	11		
Environnement	567	547	20		
Affaires extérieures	1,226	1,126	100		
Finances	9,301	9,299	2		
Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs	3	3			
Affaires indiennes et Nord canadien	1,193(3)	1,170	23	(1)	
Industrie et Commerce	560	543	17		
Justice	106	101	5		
Travail	42	41	1		
Main-d'oeuvre et Immigration	2,695	2,638	57		
Défense nationale	3,796	3,771	25		
Santé nationale et Bien-être social	11,246	11,173	73		
Revenu national	528	522	6		
Parlement	90	89	1		
Postes	1,254	1,237	17		
Conseil privé	45	44	1		
Travaux publics	833	808	25		
Expansion économique régionale	593	562	31		
Sciences et Technologie	278	274	4		
Secrétariat d'État	2,207(4)	2,193	14		[5]
Solliciteur général	849	807	42		
Approvisionnements et Services	132	127	5		
Transports	1,548	1,471	77		
Conseil du Trésor	380	180	200		
Affaires urbaines	749	629	120		
Affaires des anciens combattants	893	841	52		

Total	43,882	42,882	977	23

(1)Disponible pour être dépensé au cours des années suivantes: Ministère de l'Agriculture, crédit 15, 1971-72 et 1972-73, $23,021,003; Ministère des Affaires indiennes et Nord canadien, crédit 30, 1971-72, $336,764.
(2)Comprend $24,775,776 reportés du crédit 15, Ministère de l'Agriculture, crédits alloués de 1971-72 et 1972-73.
(3)Comprend $336,764 reportés du crédit 30, Ministère des Affaires indiennes et Nord canadien, crédits alloués de 1971-72.
(4)Comprend $55,588 reportés du crédit 2b, Ministère du Secrétariat d'État, crédits alloués de 1968-69. La provision de reporter des montants concernant ce crédit a été annulée en 1977-78.
(5)Représente une dépense en trop de $137,402 au crédit 65 du Ministère du Secrétariat d'État.

Les notes ci-jointes font partie intégrante du présent état.

Voir à la Section 5 et aux sections ministérielles du Volume II pour le détail des crédits alloués et/ou des dépenses par ministère.

Le 15 septembre 1978

Le Sous-ministre des Finances
T.K. SH0YAMA

Le Sous-receveur général du Canada
J.L. FRY

Notes aux états financiers du gouvernement du Canada

1.Conventions et pratiques comptables importantes

Les conventions et pratiques comptables du gouvernement du Canada ont évolué sur une période de plusieurs années. Elles sont basées sur des concepts inclus dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la Loi sur l'administration financière ainsi que dans d'autres législations.

i.Concepts de base

Nous retrouvons dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique deux concepts de base sur lesquels est basé le système comptable du gouvernement. Premièrement, le concept du Fonds du revenu consolidé qui découle de l'exigence que tous les droits et recettes, autres que ceux réservés aux provinces, «formeront un Fonds consolidé de revenu»; deuxièmement, le concept que le solde du Fonds, après certaines imputations préalables, «sera approprié par le Parlement du Canada».

Le Parlement accorde l'autorisation d'effectuer des paiements à même le Fonds du revenu consolidé dans ses lois annuelles portant affectation de crédits et dans d'autres textes de loi (crédits statutaires). L'autorisation à dépenser accordée dans des lois portant affectation de crédits est pour des fins précises ainsi que pour des montants maximums. A moins que le libellé des crédits indique autrement, le solde inutilisé de l'autorisation à dépenser accordée dans des lois portant affectation de crédits s'annule à la fin de l'année pour laquelle elle a été accordée. L'autorisation à dépenser incluse dans les crédits statutaires est pour des fins

prévues ainsi que pour des montants et des délais tels qu'indiqués dans les lois. L'autorisation à dépenser incluse dans les crédits statutaires ne s'annule pas à la fin de l'année pour laquelle elle a été accordée.

ii.Le gouvernement du Canada comme entité comptable

Comme entité comptable, le gouvernement du Canada se définit comme l'ensemble des ministères mentionnés à l'Annexe A de la Loi sur l'administration financière; toute division ou direction de la fonction publique du Canada, incluant une commission nommée selon les modalités de la Loi sur les enquêtes désignée par le gouverneur en conseil comme étant ministère aux fins de la Loi sur l'administration financière; les employés du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement ainsi que toute corporation mentionnée à l'Annexe B de la Loi sur l'administration financière.

En accord avec la définition indiquée ci-dessus, les états financiers du gouvernement n'ont pas été préparés sur une base consolidée. Ils ne reflètent donc pas les opérations des corporations mentionnées aux Annexes C et D de la Loi sur l'administration financière. En outre, le Compte du Fonds des changes, le Compte du Régime de pensions du Canada, le Compte d'assurance-chômage, les fonds renouvelables et certains comptes semblables ont des états financiers individuels qui ne sont pas combinées avec ceux du gouvernement.

iii.Catégories d'opérations financières

Les opérations financières du gouvernement du Canada enregistrées dans les comptes du Canada et reflétées dans les Comptes publics sont réparties en opérations budgétaires et en autres opérations qui consistent en opérations non budgétaires, de change et celles visant la dette non échue.

Généralement, les opérations budgétaires sont celles incluses dans le calcul de l'excédent ou déficit budgétaire annuel et qui sont reflétées dans l'état des revenus et dépenses du gouvernement. Les autres opérations résultent en acquisition ou disposition de réclamations financières ou en la création ou le règlement d'obligations financières qui sont révélées dans l'état de l'actif et du passif.

Pour fins de comptabilité et de présentation, les Comptes publics utilisent la catégorie en vigueur à la fin de l'année, et présente des chiffres comparatifs pour l'année précédente.

iv.Revenus budgétaires

Les revenus comprennent toutes les recettes fiscales et non fiscales qui influencent l'excédent ou déficit budgétaire du gouvernement, ainsi que les revenus internes au gouvernement.

Les revenus du gouvernement du Canada sont généralement inscrits dans l'année au cours de laquelle ils ont été reçus. Les

remboursements à même les revenus sont répartis aux années auxquelles ils ont été payés.

Les revenus sont présentés après avoir déduit tout remboursement et ne comprennent pas les montants à recevoir, les impôts prélevés au nom des provinces, les rentrées de cotisants au Régime de pensions du Canada, à l'assurance-chômage et aux comptes de pensions de retraite, et les produits et recettes crédités aux fonds renouvelables, et aux autres comptes d'actif et de passif.

Les revenus sont présentés sur une base brute et nette. La différence entre les deux se trouve à être les recettes à valoir sur les crédits et recettes postales servant à défrayer les dépenses postales.

v.Dépenses budgétaires

Les dépenses comprennent toutes imputations à des crédits budgétaires pour des biens et services ainsi que pour des paiements de transfert qui influencent l'excédent ou le déficit du gouvernement. Ces dépenses sont, entre autres:

-Les sommes versées au cours de l'année pour des biens et services ainsi que pour des paiements de transfert;
-Les sommes versées selon les modalités de la Loi sur l'administration financière dans les trente jours suivant la fin de l'année en raison de dettes encourues avant la fin de l'année pour des travaux accomplis, des biens reçus, des services rendus ou résultant d'un accord contractuel;
-Les intérêts courus de la dette publique;
-Certains traitements et salaires courus et gagnés mais non versés à la fin de l'année;
-Les frais d'intérêts et les cotisations gouvernementales qui sont portés au crédit des comptes de pensions de retraite, aux autres comptes de rente, d'assurance et de pension et au Compte d'assurance-chômage;
-La radiation d'éléments d'actif;
-L'amortissement de l'escompte sur les bons du Trésor et des déficits actuariels des comptes de pensions de retraite;
-Les sommes portées au crédit des comptes des soldes d'affectation à virer à des comptes spéciaux;
-Les dépenses internes au gouvernement.

Les dépenses sont présentées sur une base brute et nette. La différence entre les deux se trouve à être les recettes à valoir sur les crédits et les recettes postales servant à défrayer les dépenses postales. Les dépenses ne comprennent pas les pensions payées en vertu du Régime de pensions du Canada, des comptes de pensions de retraite et des autres comptes de pensions, les prestations d'assurance-chômage autres que les allocations aux pêcheurs, les paiements puisés des comptes des soldes d'affectation à virer à des comptes spéciaux, les paiements imputés sur les comptes d'avances de fonds de roulement, de fonds renouvelables ou d'autres comptes d'actif ou de passif.

vi.Actif et passif

L'actif se définit comme étant formé des réclamations financières payables au gouvernement du Canada par des sociétés extérieures et des particuliers, à la suite d'événements et d'opérations antérieurs à la date de comptabilisation. Le passif se définit comme étant des obligations financières envers des sociétés extérieures et des particuliers, à la suite d'événements et d'opérations antérieurs à la date de comptabilisation.

Cependant, à cause des conventions et des pratiques comptables indiquées ci-dessus et selon les provisions de la Loi sur l'administration financière, certaines réclamations et obligations financières ne sont pas rapportées à l'état de l'actif et du passif.

Les plus importantes réclamations financières qui ne sont pas rapportées sont les comptes à recevoir pour les revenus fiscaux et les revenus non fiscaux. De même, les obligations financières, qui ne sont pas rapportées comprennent: les comptes à payer à l'égard de biens et de services reçus au cours de l'année, mais qui n'ont pas été payés dans les trente jours qui suivent la fin de l'année; comptes à payer afférents à des crédits statutaires; le passif couru relatif à certains règlements de traitements et salaires rétroactifs, au temps supplémentaire impayé» vacances annuelles et congés de maladie inutilisés, ainsi qu'aux bénéfices payables lors de la cessation d'emploi; et le passif actuariel découlant de l'indexation au coût de la vie des pensions et des rentes des pensionnés.

Cependant l'état de l'actif et du passif comprend des comptes internes au gouvernement (Note 7) qui continueront à être rapportés jusqu'à ce qu'une autorisation de les radier soit obtenue du Parlement.

vii.Évaluation de l'actif et du passif

L'actif est inscrit au coût sauf pour:
-Les éléments d'actif libellés en devises étrangères qui sont convertis en dollars canadiens au taux de change en vigueur à la fin de l'année; et
-Les immobilisations, qui sont enregistrées à la valeur d'un dollar.

L'actif n'a pas fait l'objet d'une réévaluation visant à tenir compte des valeurs percevables ou recouvrables. Toutefois, une provision générale pour pertes à l'égard de tout élément d'actif a été pourvue. Cette provision ne constitue point une provision relative à un actif, ou à des éléments d'actif spécifiques.

Les éléments de passif libellés en devises étrangères sont convertis en dollars canadiens au taux de change en vigueur à la fin de l'année. Tous les autres éléments de passif sont enregistrés au montant qui deviendra éventuellement payable sauf pour les comptes de pensions de retraite des Forces canadiennes, de la Fonction publique et de la Gendarmerie royale du Canada ainsi que pour le Compte des

rentes sur l'État qui sont évalués sur une base actuarielle. Toutefois, le Compte du Régime de pensions du Canada et le Compte de prestations de retraite supplémentaires ne sont pas maintenus sur une base actuarielle. La Loi sur le Régime de pensions du Canada limite les paiements tirés sur le Fonds du revenu consolidé au solde du Compte du Régime de pensions du Canada.

2.Modifications à la présentation des états financiers

Des changements ont été effectués aux états financiers en accord avec les recommandations contenues dans le Rapport sur l'étude des comptes du Canada.

i.État des revenus et dépenses

Des recettes postales brutes s'élevant à $ 119 millions utilisées pour défrayer certaines dépenses postales en vertu de la Loi sur les Postes sont comprises dans les revenus et dépenses bruts. Le chiffre comparatif pour 1976-77 était de $103 millions.

ii.État de l'actif et du passif

L'ordre dans lequel les éléments d'actif et de passif sont disposés dans l'état de l'actif et du passif a été quelque peu modifié afin de le rendre conforme avec la Section 1 de ce volume.

3.Modifications aux pratiques comptables

i.Conversion des éléments d'actif et de passif libellés en devises étrangères

On a modifié la pratique de rapporter des éléments d'actif et de passif libellés en devises étrangères. Ceux-ci sont maintenant convertis au taux de change en vigueur à la fin de l'année. Auparavant, ces éléments d'actif et de passif, autres que l'encaisse et le passif à court terme, étaient rapportés à leur valeur historique. L'encaisse et le passif à court terme étaient toujours convertis au taux de change en vigueur à la fin de l'année.

Cette modification a été effectuée afin d'introduire plus d'uniformité dans la conversion des éléments d'actif et de passif libellés en devises étrangères et afin de démontrer plus précisément la valeur courante des réclamations et obligations financières du gouvernement.

Cette modification à la pratique comptable est reflétée dans les comptes comme suit:

-Les revenus ont augmenté de $ 170 millions, soit $ 162 millions en ce qui concerne les années précédentes et $8 millions pour 1977-78;

-L'actif a augmenté de $320 millions, soit $225 millions pour l'actif au 31 mars 1977, et $95 millions pour celui de 1977-78; et

-Le passif a augmenté de $150 millions, soit $63 millions pour le passif au 31 mars 1977, et $87 millions pour celui de 1977-78.

ii.Comptabilité des revenus provenant du secteur privé à valoir sur les crédits

À partir de 1977-78, l'autorisation, pour certains programmes, de dépenser les revenus reçus du secteur privé a été discontinuée. Pour rendre compte de ce changement, de tels montants sont maintenant crédités aux revenus plutôt qu'à valoir sur les crédits. Pour fins de comparaison, divers comptes de revenu non fiscal ont été augmentés de $81 millions pour 1976-77. Les dépenses ministérielles nettes ont été augmentées par des montants correspondants comme suit:

	(en millions de dollars)
Agriculture-	
Production et marchés	1
Hygiène vétérinaire	5
Communications	18
Douanes et Accise	2
Énergie, Mines et Ressources-	
Sciences de la Terre	3
Affaires indiennes et Nord canadien-	
Parcs Canada	11
Assurances	3
Travaux publics-	
Gestion et aménagement fonciers	4
Affaires des anciens combattants-	
Services de traitement	34
	81

iii.Comptes des soldes d'affectation à virer à des comptes spéciaux

Le compte suivant a été éliminé de ce groupe:

Le compte des biens excédentaires de la Couronne-Défense nationale a été révoqué par la Loi n 4 de 1977-78, portant affectation de crédit. Le solde d'ouverture de $ 11 millions et $ 1 million reçu au cours de l'année ont été crédités aux dépenses.

4.Montants crédités ou imputés aux comptes d'actif et de passif

En accord avec les conventions et pratiques comptables du gouvernement, certaines recettes et paiements ont été crédites ou imputés à des comptes d'actif et de passif. Les deux groupes As plus importants sont décrits ci-dessous:

i.Comptes de rente, d'assurance et de pension

Le Compte d'assurance-chômage, le Compte du Régime de pensions du Canada et les comptes de pensions de retraite sont maintenus séparément dans les comptes du Canada. Conséquemment, les recettes et paiements effectués à même ces comptes ne sont pas inclus dans les revenus et dépenses:

	(en millions de dollars)			
	1978		1977	
	Crédits	Imputations	Crédits	Imputations
Compte du Régime de pensions du Canada	2,767	1,105	2,461	874
Compte d'assurance-chômage	3,982	4,362	4,261	3,670
Compte de pensions de retraite	2,039	503	1,949	476
sur l'État	87	96	92	93
Autres Rentes comptes de rente, d'assurance et de pension	361	188	143	43

ii.Comptes d'actif et de passif des ministères

Les recettes et paiements des comptes qui suivent ne sont pas compris dans les revenus et dépenses:

	(en millions de dollars)			
	1978		1977	
	Crédits	Imputations	Crédits	Imputations
Fonds renouvelable des aéroports	42	68	41	70
Transports-Fonds des passages à niveau	16			27
Affaires urbaines-Fonds de la capitale nationale		17		21
Comptes de dépôt et de fiducie	9	2	14	3

5.Prêts devant nécessiter des autorisations parlementaires pour leur radiation

Les prêts ci-dessous nécessiteront vraisemblablement des autorisations parlementaires pour fins de radiation au cours des années futures; les actifs sont surévalués par les montants suivants, et le demeureront jusqu'à l'obtention de ces dites autorisations:

	(en millions de dollars)	
	1978	1977
Société Radio-Canada	198	198
Commission de la capitale nationale	38	38
Territoires du Nord-ouest	105	105
Territoire du Yukon	43	43
	384	384

6.Fonds renouvelables

Les fonds renouvelables constituent une autorisation donnée par le Parlement de tirer sur le Fonds du revenu consolidé des sommes pour des fins prescrites ne dépassant pas un maximum donné à n'importe quel moment, qui, conjointement avec les recettes concomitantes, peuvent être dépensées à ces fins de façon continue.

Les soldes de fin d'année des montants avancés du Fonds du revenu consolidé sont présentés comme éléments d'actif à l'état de l'actif et du passif. Les excédents ou déficits des fonds renouvelables sont compris dans les revenus ou dépenses suivant une politique du Conseil du Trésor, à moins qu'une permission spéciale soit accordée de reporter les excédents et d'accumuler les déficits.

En 1977-78, des excédents cumulatifs au montant de $8 millions ($6 millions en 1976-77) ont été transférés au revenu non fiscal tandis que des déficits cumulatifs de $3 millions ($3 millions en 1976-77) ont été récupérés à même les crédits.

Toutefois, des excédents cumulatifs de $35 millions ($55 millions en 1976-77) n'ont pas été transférés au revenu non fiscal et des déficits cumulatifs de $ 1 million ($1 million en 1976-77) n'ont pas été récupérés à même les crédits. De ces excédents cumulatifs, le Fonds renouvelable des aéroports et le Fonds renouvelable des approvisionnements représentaient respectivement $22 millions ($46 millions en 1976-77) et $11 millions ($8 millions en 1976-77).

7.Comptes internes au gouvernement

Certains comptes rapportés comme éléments d'actif ou de passif ne rencontrent pas les définitions indiquées à la note 1 (vi). Toutefois, ces comptes continueront à être rapportés à l'état de l'actif et du passif jusqu'à ce qu'une autorisation de les radier soit obtenue du Parlement.

Les comptes internes au gouvernement rapportés comme éléments d'actif, représentent des dépenses différées imputables à des années subséquentes selon les modalités de législation, de règlements ou de pratiques établies. Ceux qui sont rapportés comme éléments de passif représentent l'autorisation à dépenser reportée à des années futures.

Les soldes de ces comptes à l'état de l'actif et du passif au 31 mars ont l'effet de surévaluer l'actif et le passif par les montants suivants:

	(en millions de dollars) Soldes au 31 mars	
	1978	1977
ACTIF		
Avances au Compte d'Assurance-chômage	2,114	1,734
Avances de fonds de roulement aux fonds renouvelables, ministères et organismes	843	727
Frais non amortis de lancement d'obligations	140	140
	3,097	2,601
PASSIF		
Comptes des soldes d'affectation à virer à des comptes spéciaux	52	38

8.Comptes de rente, d'assurance et de pension

i.Régime de pensions du Canada

Le Compte du Régime de pensions du Canada n'est pas maintenu sur une base actuarielle parce que la Loi sur le Régime de pensions du Canada limite les paiements tirés sur le Fonds du revenu consolidé au solde du montant inscrit au compte. Voir à la Section 15 du Volume II pour les états financiers du Compte du Régime de pensions du Canada.

ii.Fractions non amorties des déficits actuariels des comptes de pensions de retraite

Ces comptes font état de la partie non amortie des déficits actuariels au Compte de pension de retraite de la Fonction publique, au Compte de pension de retraite des Forces canadiennes, et au Compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada qui ont été inscrits comme frais reportés et crédités aux comptes de pensions de retraite.

Des rajustements relatif aux déficits actuariels à la suite d'augmentations autorisées de traitements et d'une évaluation quinquennale ont été inscrits au montant de $616 millions au cours de 1977-78 alors que l'amortissement aux dépenses s'élevait à $829 millions. En 1976-77, les rajustements étaient de $677 millions et l'amortissement de $784 millions. Un déficit actuariel de $ 15 millions a été déterminé au cours de l'année, basé sur l'évaluation quinquennale du Compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada au 31 décembre 1974.

Les évaluations actuarielles sont faites tous les cinq ans. Les prochaines sont applicables respectivement, pour le Compte de pension de retraite de la Fonction publique, à partir du 31 décembre 1977; pour le Compte de pension de retraite des Forces canadiennes, à partir du 31 décembre 1975; et pour le Compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, à partir du 31 décembre 1979.

Tout déficit actuariel calculé est porté au crédit du compte pertinent et imputé aux fractions non amorties des déficits actuariels. Le montant ainsi imputé sera amorti aux dépenses en cinq tranches annuelles à partir de l'année au cours de laquelle le Parlement est saisi du rapport. Le coût du passif additionnel en vertu des lois sur la pension de retraite, par suite des relèvements de traitements, est porté aux comptes de pensions et imputé aux fractions non amorties des déficits actuariels, puis amorti aux dépenses sur une période de cinq ans à compter de l'année dans laquelle le relèvement est autorisé.

iii.Compte de prestations de retraite supplémentaires

Le Compte de prestations de retraite supplémentaires fût instauré en 1970 pour faire face aux paiements de prestations majorées par indexation. Aucune évaluation actuarielle du compte est requise.

Les prestations de retraite supplémentaires versées au cours de l'année en vertu de l'indexation se sont chiffrées à $170 millions ($131 millions en 1976-77). Conformément aux textes législatifs, $ 165 millions ($126 millions en 1976-77), représentant des paiements de prestations à des bénéficiaires, prestations qui dépassent leur part de cotisation au compte, ont été imputés aux dépenses. Seulement $5 millions ($5 millions en 1976-77) ont été imputés au Compte de prestations de retraite supplémentaires.

9.Comptes à payer non inscrits

D'après les conventions et pratiques comptables du gouvernement, seul les paiements effectués dans les trente jours suivant la fin de l'année pour les dettes encourues avant la fin de l'année pour les travaux accomplis, les biens reçus, services rendus ou résultant d'accords contractuels sont enregistrés sous la rubrique des comptes à payer. Des comptes à payer non enregistrés, les suivants sont récapitulés:

	(en millions de dollars) 1978	1977
Comptes à payer pour biens et services	77	46
Paiements de traitements et salaires rétroactifs	39	44
	116	90

Des renseignements concernant les comptes à payer non inscrits se trouvent à la Section 9 du Volume 1 des Comptes publics «Récapitulation des comptes dûment imputables à l'exercice 1977-78 mais reportés à l'exercice 1978-79».

Les paiements de traitements et salaires rétroactifs représentent des rajustements de salaire qui résultent d'ententes de conventions collectives. Ces paiements s'appliquent partiellement à 1977-78 et ont été payés ou seront payés en 1978-79.

10.Actif et passif concernant l'étranger

Les éléments d'actif et de passif concernant l'étranger rapportés sous ces rubriques sont ceux qui peuvent être identifiés avec des opérations de change du Canada et des investissements dans des institutions bancaires internationales. Certains sont libellés en devises étrangères et certains sont libellés en devises canadiennes. Les éléments d'actif et de passif libellés en devises étrangères sont enregistrés au 31 mars en dollars canadiens correspondants. Il y a d'autres genres d'éléments d'actif et de passif concernant l'étranger tels que les soldes bancaires dans les banques étrangères qui sont inclus dans l'encaisse à leurs valeurs canadiennes et les montants détenus dans les comptes de dépôt et de fiducie qui sont libellés en devises étrangères.

11.Échéance de la dette du gouvernement

Les montants suivants représentent la partie de la dette non échue payable au cours des cinq prochaines années:

	(en millions de dollars)				
	Bons du Trésor	Obligations négociables	Billets à Obligations d'épargne du Canada	payer aux banques canadiennes	Total
1979	11,295	2,099	2,640	850	16,884
1980		3,047	143		3,190
1981		2,932	919		3,851
1982		1,594	804		2,398
1983		2,401	277		2,678
	11,295	12,073	4,783	850	29,001

On notera, toutefois, que toutes les obligations d'épargne du Canada sont rachetables sur demande, quelle que soit la date d'échéance.

Se référer à la Section 8 de ce volume pour le détail de la dette non échue.

12.Passif brut du gouvernement du Canada

L'état de l'actif et du passif a été préparé selon le concept qui définit l'actif comme étant formé des réclamations financières payables au gouvernement du Canada par des sociétés extérieures et des particuliers, et le passif comme étant des obligations financières envers des sociétés extérieures et des particuliers. Les imputations aux dépenses qui sont différées et les comptes internes au gouvernement ne sont pas en accord avec ce principe. Afin d'obtenir le total brut du passif du gouvernement, les montants sont ajustés comme l'indique le tableau suivant:

	(en millions de dollars)		
	Soldes au 31 mars		Augmentation ou variation nette(-)
	1978	1977	
Total du passif selon l'état	80,048	67,075	12,973
Fractions non amorties des déficits actuariels	1,510	1,723	- 213
Escompte sur bons du Trésor	191	124	67
Comptes des soldes d'affectation à virer à des comptes spéciaux (comptes internes au gouvernement)	-52	-38	-14
	81,697	68,884	12,813

13. Passif éventuel du gouvernement du Canada

Le passif éventuel du gouvernement du Canada au 31 mars 1978, est comme suit:

	(en millions de dollars) 1978	1977
Emprunts par des sociétés de la Couronne garantis ou en tant que mandataires du gouvernement	2,176	1,555
Prêts assurés en vertu de la Loi nationale de 1954 sur l'habitation	17,874	15,130
Autres	3,686	2,128
	23,736	18,813

On trouvera, à la Section 8 de ce volume, le détail du passif éventuel.

14.Événements subséquents la fin de l'année

Les événements qui suivent se sont produits après la fin de l'année:

i.Marge de crédit renouvelable

En décembre 1977, le gouvernement passa un arrangement avec la Banque du Canada et les banques à charte canadiennes afin d'établir avec ces banques à charte, une marge de crédit renouvelable de sept ans selon laquelle des emprunts jusqu'à $ 1,500 millions É-U pourraient être contractés; ce montant a été augmenté à $2,500 millions É-U en avril 1978.

Au 31 mars 1978, des emprunts au montant de $750 millions É-U ($850 millions canadiens) avaient été effectués en utilisant cette marge de crédit. Ces opérations ont été enregistrées dans les comptes du Canada par des augmentations d'avances au Compte du Fonds des changes et l'établissement d'un passif de $850 millions canadiens au titre de billets à payer aux banques canadiennes.

Au 15 septembre 1978, des retraits au montant de $3,250 millions É-U et des remboursements de $2,750 millions É-U ont été effectués laissant un solde de $500 millions É-U.

En juin 1978, le gouvernement un groupe de banques des États-Unis et d'autres banques étrangères établissaient une marge de crédit renouvelable de huit ans selon laquelle jusqu'à $3,000 millions É-U pouvaient être empruntés au cours des quatre première années de l'entente. Au cours des quatre années subséquentes le montant disponible serait réduit graduellement à un tiers du montant initial.

Au 15 septembre 1978, le montant des retraits total selon les modalités de cette marge de crédit était de $ 1,000 millions É-U, le

tout étant impayé à cette date.

ii.Réorganisation de la structure financière d'Air Canada

La Loi d'Air Canada, 1977, autorise la réorganisation d'Air Canada, incluant la réorganisation de sa structure financière. Bien que la loi a été sanctionnée au mois de février 1978, l'ordre du gouverneur en conseil qui est nécessaire dur mettre en vigueur la réorganisation financière d'Air Canada n'a été émis que le 13 avril 1978. En conséquence, les effets de la réorganisation en ce qui touche l'investissement du gouvernement dans la société Air Canada ne sont pas reflétés dans les Comptes publics de 1978.

La réorganisation de la structure financière s'est effectuée de la façon suivante:

-La dette de $324 millions qu'avait Air Canada envers le gouvernement et les Chemins de fer Nationaux du Canada a été convertie en avoir propre;
-L'annulation de $5 millions de capital-actions d'Air Canada, détenues par les Chemins de fer Nationaux du Canada, en retour de l'annulation de la dette de $5 millions qu'avait les Chemins de fer Nationaux du Canada envers le gouvernement; et
-L'émission de $5 millions de capital-actions d'Air Canada au gouvernement.

La résultante est que le gouvernement devient le propriétaire unique et direct des 329,009 actions émises par Air Canada ayant une valeur de $329 millions.

Le solde de la dette totalisant $311 millions qu'avait Air Canada envers le gouvernement et les Chemins de fer Nationaux du Canada, a été consolidé en un billet à payer au gouvernement sur une période de 15 ans, à un taux d'intérêt nominal de 7.243%, en paiements semi-annuels égaux de principal et intérêt.

La dette qu'avait les Chemins de fer Nationaux du Canada envers le gouvernement, a de ce fait été réduite de quelque $349 millions, soit un montant égal à l'investissement des Chemins de fer Nationaux du Canada dans Air Canada avant la réorganisation.

iii.Révision du capital des Chemins de fer Nationaux du Canada

Les modifications à la Loi sur la révision du capital des Chemins de fer Nationaux du Canada et la Loi sur les chemins de fer ont autorisées la révision de la structure financière des Chemins de fer Nationaux du Canada. Bien que la loi modifiée est rétroactive au 31 décembre 1977, la sanction royale n'a été obtenue que le 30 juin 1978, alors que l'ordre du gouverneur en conseil qui est nécessaire pour mettre en vigueur la révision du capital n'a pas encore été émis. En conséquence, les effets de la révision ne sont pas reflétés dans les Comptes publics de 1978.

L'effet de cette révision est que la structure financière des

Chemins de fer Nationaux du Canada sera modifiée par l'annulation de $808 millions de prêts et avances, et par une augmentation correspondante dans la valeur des actions sans valeur nominale. De plus, la valeur de ces actions sera augmentée de: $1,556 millions, soit la valeur des actions privilégiées de 4%, en circulation au 31 décembre 1977, lesquelles seront annulées; l'investissement de $428 millions dans les Chemins de fer du gouvernement canadien; et d'un rajustement de $808 millions pour l'amortissement non imputé aux opérations des années antérieures. Le capital-actions autorisé et émis des Chemins de fer Nationaux du Canada restera à 6 millions d'actions. La loi prévoit également le paiement de dividendes au Receveur général.

Le gouvernement demeure propriétaire des Chemins de fer Nationaux du Canada à 100% selon les termes de la révision du capital.

SECTION 3

COMPTES PUBLICS 1977-78

Observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada

MATIÈRES

Page

Introduction
Modification de convention comptable
Actif et passif destinés à la radiation
L'entité comptable
Prêts, investissements et avances dont la valeur déclarée est discutable
Présentation de renseignements supplémentaires dans les états financiers vérifiés
Mise en oeuvre des recommandations de l'Étude des comptes du Canada

Observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada

Introduction

J'ai examiné les états financiers du gouvernement du Canada pour l'année terminée le 31 mars 1978 lesquels figurent, ainsi que mon opinion, à la section 2 de ce volume. Ces états sont l'état des revenus et dépenses, l'état de l'actif et du passif et la récapitulation par ministère des crédits budgétaires alloués, dépenses et soldes non dépensés. Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et a comporté les enquêtes, les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires à l'établissement de mon rapport en conformité avec l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général.

Pour la première fois, j'exprime une opinion conformément à l'article 6 de la nouvelle Loi sur le vérificateur général

Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et tous autres états que lui soumet le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Mon opinion comporte un certain nombre de réserves en ce qui a trait à certaines des conventions comptables du gouvernement du Canada qui, à mon avis, diminuent la justesse des renseignements présentés dans les états financiers. Ces réserves ont trait à des soldes destinés à être radiés des comptes mais qui sont déclarés comme éléments de l'actif et du passif, aux conséquences de l'exclusion de certaines sociétés de la Couronne de l'entité comptable du gouvernement et à la valeur déclarée de certains prêts, investissements et avances. Les cas visés dans ces réserves ont été signalés dans mes rapports des années antérieures.

Les observations qui suivent fournissent des renseignements et des commentaires supplémentaires sur les réserves comprises dans mon opinion. Elles fournissent aussi des remarques visant les renseignements supplémentaires qui à mon avis devraient faire partie des états financiers du gouvernement soumis à la vérification et des commentaires sur les progrès réalisés par le gouvernement dans la mise en oeuvre des recommandations de l'Étude des comptes du Canada.

Modification de convention comptable

Comme il est expliqué à la note 3 (i) jointe aux états financiers, tous les éléments de l'actif et du passif maintenus en devises étrangères sont convertis en dollars canadiens selon les taux de change de la fin de l'année; le cas échéant, le gain ou la perte est comptabilisé comme revenus ou dépenses pour l'année. Au cours des années précédentes, seulement l'encaisse et le passif à court terme maintenus en devises étrangères étaient convertis en dollars canadiens aux taux de change de la fin de l'année. Les autres éléments de l'actif et du passif maintenus en devises étrangères étaient convertis aux taux de change en vigueur au moment où l'actif était acquis ou le passif contracté.

Cette modification de convention comptable, avec laquelle je suis d'accord, donne une mesure plus actuelle, en dollars canadiens, des sommes à percevoir ou à payer par le gouvernement qui sont maintenues en devises étrangères.

Actif et passif destinés à la radiation

Certaines sommes ne représentent pas des éléments d'actif et de passif du gouvernement du Canada parce qu'elles ne peuvent être recouvrées d'organismes ou de particuliers de l'extérieur ni payées à

ceux-ci. Les montants déclarés comme éléments d'actif sont des dépenses reportées de l'année en cours et des années précédentes, considérées de cette manière soit à cause des exigences législatives pertinentes, soit parce que des mesures de radiation n'ont pas été entreprises. Les montants déclarés comme éléments de passif représentent des autorIsations de dépenses reportées aux années futures. Les montants indiqués comme «comptes internes du gouvernement» et comme «prêts nécessitant probablement des crédits parlementaires pour être radiés» causent une déclaration en trop de l'actif de $3,48 1 millions et du passif de $52 millions.

Comptes internes du gouvernement

La note 7 jointe aux états financiers décrit les comptes suivants, qui ont été déclarés comme éléments de l'actif et du passif et qui ne constituent pas des sommes à percevoir ou à payer à l'égard d'organismes ou de particuliers à l'extérieur du gouvernement.

Actif

Avances de fonds de roulement aux fonds renouvelables, ministères et organismes	$ 843 millions
Avances d'assurance-chômage	2,114 "
Frais non amortis de lancement d'obligations	140 "
	$3,097 millions

Passif

Compte des soldes d'affectation à virer à des comptes spéciaux	$ 52 millions

Ces soldes ont été désignés par le gouvernement comme devant être radiés au moment où sera obtenue l'approbation du Parlement.

Les avances de fonds de roulement aux fonds renouvelables, aux ministères et aux organismes ne peuvent être recouvrées de parties extérieures au gouvernement. Ces avances représentent principalement l'acquisition d'immobilisations et de stocks qui auraient autrement été traités comme des dépenses budgétaires en conformité avec les conventions comptables énoncées pour le gouvernement. Ce manque d'uniformité de la comptabilisation de l'actif et des dépenses a été reconnu par l'Étude des comptes du Canada qui recommande que ces avances soient traitées comme des dépenses budgétaires et non pas déclarées comme des éléments d'actif.

Les avances d'assurance-chômage ne portant pas intérêt représentent surtout des prestations imputables au gouvernement qui, étant donné les dispositions de la loi pertinente, n'ont pas été inscrites au titre de dépenses budgétaires pour l'année où les prestations ont été payées. En conséquences, ces avances représentent des dépenses reportées et l'Étude des comptes du Canada a recommandé qu'elles soient radiées de l'actif. Pour mettre en oeuvre cette recommandation, la législation pertinente devra être modifiée afin que ces avances puissent être inscrites au titre des dépenses budgétaires

de la période financière au cours de laquelle ont été versées les prestations en cause.

Avant 1977, les frais de lancement d'obligations étaient inscrits comme des éléments d'actif et imputés aux dépenses pendant la durée de l'émission en cause. Pour 1977 et pour les années subséquentes, le gouvernement a inscrit les coûts de lancement des nouvelles émissions d'obligations au titre des dépenses budgétaires. Le solde des frais non amortis de lancement d'obligations pour les émissions des années antérieures constitue une dépense reportée et devrait également être radié.

Prêts nécessitant probablement des crédits parlementaires pour être radiés

A la note 5 jointe aux états financiers, les prêts suivants sont indiqués comme nécessitant probablement des crédits parlementaires pour être radiés:

Société Radio-Canada	$198 millions
Commission de la Capitale nationale	38 "
Territoires du Nord-Ouest	105 "
Territoire du Yukon	43 "
	$384 millions

Ces prêts ont été consentis avant le 31 mars 1975 pour financer les dépenses en capital de ces entités. Depuis cette date, ces dépenses en capital ont été financées par des crédits budgétaires du Canada. Le gouvernement a reporté le paiement du capital et de l'intérêt sur ces prêts jusqu'en 1979.

Provision pour pertes sur réalisation d'éléments d'actif

La provision pour pertes sur réalisation d'éléments d'actif se chiffrant à $546 millions n'est pas suffisante pour combler les déclarations en trop des éléments d'actif mentionnés ci-dessus. Cette provision a été établie il y a plusieurs années et constitue une provision générale pour pertes à l'égard de toutes les catégories de biens. Elle ne constitue pas une provision pour la perte reliée à un élément d'actif particulier ou à une classe particulière d'éléments d'actif, même si l'article 54 de la Loi sur l'administration financière prévoit l'établissement d'une provision suffisante. En outre les ministères n'ont pas actuellement à repérer les prêts et les avances en arrérages afin d'établir si le montant de cette provision suffit.

L'entité comptable

L'entité comptable du gouvernement du Canada comprend les ministères gouvernementaux et les sociétés de la Couronne nommés aux annexes A et B de la Loi sur l'administration financière. Les opérations financières de ces organismes figurent dans les états financiers du gouvernement du Canada selon les conventions comptables

énoncées pour le gouvernement. Les sociétés de la Couronne nommées aux annexes C et D de la Loi sont exclues de l'entité comptable de même que toutes les autres entreprises appartenant au gouvernement ou contrôlées par lui qui ne sont pas nommées aux annexes de la Loi. Par conséquent leurs opérations financières ainsi que leurs éléments d'actif et de passif ne sont pas déclarés dans les états financiers du gouvernement. La raison de ces exclusions est que ces organismes s'occupent d'activités qui diffèrent fondamentalement de celles des ministères gouvernementaux.

En 1976, mon Bureau a étudié les conséquences budgétaires et comptables du classement des sociétés de la Couronne dont je suis le vérificateur. Cette étude visait bon nombre de sociétés importantes nommées aux annexes C et D, y compris le Conseil des ports nationaux et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent; l'étude en venait à la conclusion que les différences entre bon nombre de ces sociétés et des ministères et organismes gouvernementaux étaient des questions de forme plutôt que de substance. La plupart des sociétés étudiées s'occupent d'opérations qui sont soumises à des considérations non commerciales importantes, dépendent de crédits parlementaires ou d'autres formes d'aide financière gouvernementale pour continuer à exister ou s'occupent d'activités de régie ou d'autres activités de type gouvernemental. Ainsi, la définition de l'entité comptable du gouvernement repose sur des prémisses douteuses quant à la nature des activités des sociétés à l'étude. En conséquence, j'ai recommandé dans mon Rapport de 1976:

Les sociétés de la Couronne qui exercent des activités de nature gouvernementale ou qui dépendent financièrement de l'État devraient faire partie de l'entité comptable du gouvernement du Canada:

-pour respecter le principe de base consistant à distinguer les activités gouvernementales des activités commerciales entreprises sous les auspices du gouvernement; et

-pour fournir une meilleure déclaration des renseignements sommaires dans le Budget des dépenses et les Comptes publics, afin que ces documents exposent de façon continue toutes les activités de nature gouvernementale financées à même les deniers publics.

L'exclusion de ces sociétés de l'entité comptable du gouvernement cause des manques d'uniformité dans l'inscription des éléments d'actif et des dépenses budgétaires. Des transactions semblables, ayant les mêmes buts, sont inscrites comme des éléments d'actif dans quelques circonstances et comme des dépenses budgétaires dans d'autres.

Par exemple, le Conseil des ports nationaux exploite des ports et des installations connexes; de même, le Fonds renouvelable des aéroports du ministère des Transports exploite des aéroports et des installations connexes. Des prêts tant au Fonds renouvelable qu'au Conseil ont servi à financer l'acquisition d'immobilisations. Les prêts au Fonds renouvelable doivent être radiés parce qu'ils ne sont pas faits à un organisme extérieur à l'entité comptable du gouvernement. Par contre, les prêts faits au Conseil continuent à

être déclarés comme des éléments d'actif du gouvernement parce que le Conseil est considéré comme un organisme extérieur. Si le Conseil faisait partie de l'entité comptable, la valeur déclarée des prêts gouvernementaux serait substantiellement réduite.

L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent exploite un réseau de navigation en eaux profondes entre le port de Montréal et le lac Érié; c'est un autre exemple d'une société de la Couronne qui exerce une fonction de type gouvernemental mais qui est exclue de l'entité comptable. Si l'Administration en faisait partie, la valeur des investissements gouvernementaux de $625 millions déclarée à l'état de l'actif et du passif serait réduite d'environ $600 millions, représentant, pour la plus grande partie, l'acquisition d'immobilisations par l'Administration. Les immobilisations ayant trait au canal de Welland et aux canaux sans péage étaient antérieurement financées par les crédits budgétaires du Canada et ne sont donc pas comprises dans les investissements gouvernementaux. En conséquence, quelques immobilisations de la Voie maritime sont déclarées de façon indirecte comme éléments d'actif dans les comptes du Canada alors que d'autres ne le sont pas.

Actuellement les acquisitions d'immobilisations par certaines sociétés des annexes C et D, financées par des crédits parlementaires, sont inscrites comme des dépenses budgétaires dans les comptes du Canada et non comme des éléments d'actif. Par exemple, cette année la Société Radio-Canada et la Commission de la Capitale nationale ont reçu des crédits de $64 millions et de $37 millions pour financer des acquisitions d'immobilisations. Si l'on utilisait des crédits budgétaires pour financer les acquisitions d'immobilisations par toutes les sociétés des annexes C et D qui s'occupent d'activités de type gouvernemental et qui dépendent financièrement de l'État, ces acquisitions seraient alors déclarées aux comptes du Canada de façon uniforme.

Les manques d'uniformité que nous venons de décrire se produisent parce que les sociétés de la Couronne qui s'occupent d'activités de type gouvernemental et qui dépendent financièrement du gouvernement sont traitées comme des organismes extérieurs à l'entité comptable du gouvernement. Par suite de ces manques d'uniformité, la valeur déclarée des prêts à ces sociétés et des investissements dans ces sociétés est déclarée en trop dans les comptes du Canada. (Ces prêts et investissements comportent certains montants décrits ci-dessous comme étant discutables pour d'autres motifs.)

Prêts, investissements et avances dont la valeur déclarée est discutable

Certaines sociétés de la Couronne accumulent depuis de nombreuses années des déficits et ne possèdent pas les revenus qui leur permettraient de rembourser les montants qu'elles doivent au Canada. La valeur déclarée des prêts et investissements dont ont bénéficié le Conseil des ports nationaux, ($342 millions), l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent ($625 millions) et l'Énergie atomique du Canada, Limitée, ($358 millions), le tout s'élevant à $ 1,325

millions, est discutable pour ces motifs.

La valeur déclarée des prêts aux pays en voie de développement et des prêts et souscriptions à des associations de développement international, s'élevant à $2,490 millions, est discutable puisque les modalités de ces prêts et souscriptions leur confèrent les caractéristiques de subventions ou de contributions. En vertu des conventions comptables déclarées du gouvernement, les subventions et contributions sont inscrites comme dépenses budgétaires et non comme éléments d'actif.

Le Conseil des ports natiOnaux

L'investissement du gouvernement dans le Conseil des ports nationaux comprend des prêts et des avances s'élevant à $342 millions. Au 31 décembre 1977,le Conseil déclarait un déficit accumulé de $374 millions après avoir établi une provision de $256 millions au titre d'intérêts en arrérages sur ces prêts ainsi que sur d'autres prêts gouvernementaux radiés antérieurement. Le fait que le Conseil soit incapable de payer ses intérêts ainsi que l'importance de son déficit accumulé dénotent que le Conseil ne pourra vraisemblablement pas rembourser ses prêts gouvernementaux non soldés.

L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent

Au cours des années précédentes, j'ai signalé dans mon Rapport qu'il était très peu probable que l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent puisse rembourser ses emprunts non soldés auprès du Canada. Au 1er avril 1977 ces emprunts de $625 millions portant intérêt et représentant l'investissement déclaré du gouvernement dans l'Administration, étaient convertis en capital d'apport et la valeur déclarée de l'investissement demeurait inchangée dans les comptes du Canada. Le fait que l'Administration n'a pu payer des intérêts de $210 millions sur ces prêts indique que la valeur déclarée de l'investissement du gouvernement demeure discutable.

L'Énergie atomique du Canada, Limitée

Au 31 mars 1978, la Société a déclaré un déficit accumulé de $ 163 millions. Puisqu'il semble à l'heure actuelle peu probable que les opérations commerciales de la Société produisent un revenu suffisant pour compenser le déficit accumulé, la valeur déclarée de l'investissement gouvernemental de $ 164 millions en capital-actions et en capital d'apport est discutable.

Les prêts du gouvernement à la Société comprennent $ 194 millions pour la construction de l'usine d'eau lourde de La Prade, qui sera retardée selon des annonces faites par le gouvernement après la fin de l'année. Il se peut que ce prêt nécessite un crédit parlementaire afin d'être radié.

Au cours de l'année, des prêts d'une valeur de $87 millions à l'égard du prototype de centrale nucléaire de Gentilly (Québec) ont été radiés au titre de dépenses de recherches, et des prêts de $70

millions à l'égard de la centrale nucléaire de Douglas Point (Ontario) ont été convertis en avoir des propriétaires. Dans mes Rapports des années précédentes j'ai mis en question ces prêts.

Prêts aux pays en voie de développement

Les prêts à des gouvernements nationaux comprennent $ 1,414 millions en aide sous forme de prêts spéciaux à des pays en voie de développement. La plupart de ces prêts ne portent pas intérêt et sont remboursables sur cinquante ans sans qu'il y ait échéance de versements au cours des dix premières années. Un certain nombre de prêts portent un taux d'intérêt nominal de 3/4 Les prêts pour des périodes aussi longues et à des taux d'intérêt aussi peu élevés ont des caractéristiques de subventions ou de contributions, mais sont déclarés comme éléments d'actif du gouvernement du Canada en conformité avec les crédits qui les ont autorisés. Au cours de l'année, on a obtenu l'approbation du Parlement pour radier les prêts aux pays les moins développés, s'élevant à $232 millions et précédemment déclarés dans cette catégorIe.

Les souscriptions, les prêts et les avances aux organismes internationaux, déclarés comme éléments d'actif concernant l'étranger, comprennent $314 millions d'aide sous forme de prêts spéciaux aux associations de développement international. Ces prêts n'ont aucune modalité de remboursement et ne portent pas intérêt. Ils ne sont remboursables qu'à la cessation des activités de l'association. Ces prêts ont également les caractéristiques de subventions.

Outre ces avances de fonds de roulement, la souscription du Canada à une association internationale de développement s'élève à $762 millions. Cette association effectue des prêts aux pays en voie de développement à des modalités semblables à celles de l'aide sous forme de prêts spéciaux que nous avons mentionnée précédemment.

Présentation de renseignements supplémentaires dans les états financiers vérifiés

Les Comptes publics fournissent beaucoup de renseignements, présentés de diverses manières, en ce qui a trait à la situation financière et à l'exploitation du gouvernement du Canada. Ces renseignements peuvent, en grande partie, être résumés dans les états financiers vérifiés. L'ajout d'états vérifiés supplémentaires et la présentation de nouveaux renseignements dans les états actuels permettraient de fournir au lecteur un résumé plus complet et plus utile de la situation financière et de l'exploitation du gouvernement. Dans les paragraphes qui suivent, nous offrons des commentaires sur les états et les renseignements supplémentaires qui pourraient, avec avantage, être ajoutés aux états financiers vérifiés.

Déclaration de la provenance et de l'utilisation des ressources financières

Les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada seraient améliorés s'ils comprenaient un état démontrant la provenance et

l'utilisation des ressources financières du gouvernement et indiquant ainsi comment le gouvernement a financé ses opérations. La recommandation n 6 du rapport du Comité indépendant de révision sur les fonctions du Vérificateur général du Canada fait mention d'un tel état:

Les Comptes publics devraient comprendre parmi les principaux états financiers du Canada, un nouvel état faisant voir l'évolution de la situation financière au cours de l'année et les causes de celle-ci.

L'état traditionnel des revenus et des dépenses ne suffit pas à cet égard puisqu'il ne montre pas les répercussions sur la dette et les soldes bancaires de transactions non budgétaires comme celles qui impliquent les sociétés de la Couronne, les réserves en devises étrangères et l'utilisation des comptes spéciaux. Les différences nettes des soldes de l'actif et du passif signalées dans l'état de l'actif et du passif sont présentées de façon trop diffuse pour le lecteur et l'on arrive difficilement à percevoir les raisons justifiant ces différences.

Au cours des années un certain nombre de tableaux figurant dans diverses sections des Comptes publics fournissaient ce genre de renseignement. L'état sommaire des opérations, dans la section I de ce volume, en est un exemple. Toutefois, les états financiers vérifiés ne comportent pas de récapitulation qui expliquerait de manière appropriée l'évolution de la situation financière du gouvernement.

Récapitulation de l'utilisation des crédits non budgétaires pour les prêts, les investissements et les avances

Les états financiers vérifiés présentent une comparaison des dépenses budgétaires et des crédits pertinents dans la récapitulation par ministère des crédits budgétaires alloués, dépenses et soldes non dépensés. Le rapport sur l'Étude des comptes du Canada ainsi que le rapport du Comité indépendant de révision sur les fonctions du Vérificateur général du Canada ont recommandé que les Comptes publics comprennent une comparaison semblable des dépenses non budgétaires avec les crédits pertinents. Une récapitulation des crédits non budgétaires et paiements nets par ministère, pour les prêts, apports en capital et avances a été préparée cette année et figure à la section 9 de ce volume. Le gouvernement nous apprend qu'une telle récapitulation sera comprise dans les états financiers du gouvernement pour 1979 qui seront soumis pour la vérification.

Engagements importants

Il y aurait amélioration des états vérifiés, s'ils présentaient, sous forme de récapitulation, les principaux engagements en fonction des dépenses futures, comme ceux qui ont trait aux obligations contractuelles en vertu de baux à long terme, les ententes visant l'achat de biens immobilisés et les accords ayant trait à l'activité canadienne dans la communauté financière internationale. Bon nombre de ces engagements sont importants au plan financier. A titre

d'exemple, le gouvernement s'est engagé à acheter, lorsque requis, des actions de diverses banques internationales de développement pour une somme totale de $1,448 millions et il s'est engagé à effectuer des prêts supplémentaires d'une valeur de $680 millions aux pays en voie de développement.

Mise en oeuvre des recommandations de l'Étude des comptes du Canada

Le rapport sur l'Étude des comptes du Canada était déposé à la Chambre des communes le 30 janvier 1976 et renvoyé au Comité permanent des Comptes publics. Dans son cinquième rapport, déposé le 9 mars 1976, le Comité approuvait les 41 recommandations de l'étude et recommandait que le Conseil du Trésor les applique aussitôt qu'il serait techniquement possible de le faire. Depuis, un certain nombre de ces recommandations ont été mises en oeuvre et des mesures ont été prises en ce qui concerne la majorité dès autres. La Direction de l'administration financière du Bureau du contrôleur général du Canada est chargée d'assurer la mise en oeuvre des recommandations. Les commentaires suivants ont trait à des recommandations importantes qui n'ont pas encore été mises en oeuvre:

-On n'a pas encore demandé au Parlement l'autorisation de radier les «comptes internes du gouvernement» des comptes du Canada selon la recommandation de l'Étude. Comme nous l'avons déjà mentionné, le défaut de radier ces soldes amène une déclaration en trop considérable des éléments d'actif déclarés du gouvernement.

-Des procédés officiels ont été mis au point pour prévoir la comptabilisation de tous les comptes à payer pour des dépenses dans le cadre des affectations accordées sur une base annuelle, selon la recommandation de l'Étude. L'an dernier, j'ai signalé que la Direction avait l'intention de mettre ces procédés en vigueur pour le 31 mars 1978. La Direction signale maintenant que ces procédés ne seront pas mis en oeuvre avant le 31 mars 1980 au plus tôt.

-La Direction signale qu'une étude spéciale sur l'évaluation des éléments d'actif a été entreprise, mais qu'il faudra quelque temps avant que ce projet ne soit terminé et appliqué. Comme nous l'avons indiqué l'an dernier, cette étude facilitera la mise en oeuvre des recommandations concernant l'établissement de provisions pour pertes à l'égard de catégories particulières d'éléments d'actif.

-On a mis au point des procédés et des directives aux ministères en vue de quantifier les revenus générés au sein du gouvernement. Ces renseignements sont présentés à la section 4 de ce volume, mais non déclarés dans l'état des revenus et dépenses selon la recommandation de l'Étude.

-La Direction des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor a mis sur pied un projet visant la révision de la présentation du Budget des dépenses; on étudiera, entre autres questions, les recommandations de l'Étude concernant la présentation de récapitulations au Budget des dépenses. La mise en oeuvre n'est pas prévue avant 1980-81.

-On s'attend à ce qu'une politique révisée du Conseil du Trésor ayant trait aux recommandations de l'Étude portant sur les fonds renouvelables et le recouvrement des coûts soit disponible pour le 31 décembre 1978, l'application étant prévue pour l'année se terminant le 31 mars 1980. Une politique révisée sur la comptabilité des engagements est prévue pour le 31 mars 1979.

La mise en oeuvre de ces recommandations n'a pas été conforme au calendrier que l'on m'avait communiqué et au sujet duquel j'ai fait rapport l'année dernière. Un certain nombre de dates d'échéance ont été repoussées et il reste beaucoup à faire. Mon Bureau continuera à suivre ces activités et à faire rapport des progrès réalisés en ce qui a trait à l'application des recommandations de l'Étude.

ANNEXE D

AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DESTINÉS AU PARLEMENT

MODÈLE DE PRÉSENTATION DE BUDGET DES DÉPENSES POUR L'AGRICULTURE

AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DESTINÉS AU PARLEMENT

MODÈLE DE PRÉSENTATION DE BUDGET DES DÉPENSES POUR L'AGRICULTURE

INTRODUCTION

1. Le Budget des dépenses du ministère de l'Agriculture comporte les grandes subdivisions suivantes:

A - Le Ministère
B - La Commission canadienne du lait
C - L'Office canadien des provendes
D - La Société du crédit agricole

2. Le Ministère administre cinq programmes: 1) le programme de la production et de la commercialisation agro-alimentaires; 2) le programme de recherches; 3) le programme, d'hygiène vétérinaire; 4) le programme de la Commission canadienne des grains; et 5) le programme d'administration.

3. Le Budget des dépenses fournit des renseignements regroupés dans une présentation normalisée pour chaque programme, c'est-à-dire:

-un sommaire par crédits;

-un tableau présentant le programme subdivisé par activités;

-un énoncé des objectifs du programme et une description de ce dernier; et

-quatre tableaux fournissant des données détaillées en ce qui a trait aux articles de dépense, à la main-d'oeuvre, aux grands travaux d'équipement et aux subventions et contributions.

4. Les exemples dans le présent annexe ne couvrent qu'une partie de l'ensemble des activités. On trouvera comme exemples: 1) un sommaire général pour le ministère de l'Agriculture dans son ensemble (le Ministère et les trois organismes qui s'y' rattachent); 2) la présentation détaillée d'un des programmes (hygiène vétérinaire) comportant un sommaire et des descriptions par niveaux, 3) 1e Budget des dépenses de la Commission canadienne du lait, et 4) le Budget des dépenses de la Société du crédit agricole. Nous n'avons pas cependant fourni d'exemples pour les autres programmes du Ministère et pour l'Office canadien des provendes.

5. Sommaire général - Agriculture. Ce sommaire fournit les grandes

lignes ainsi qu'un vaste aperçu général du portefeuille permettant de situer dans un juste contexte les activités projetées pour l'année 1978-1979. On y trouve un sommaire général des affectations de crédits, semblable à celui que l'on trouve dans la présentation actuelle du Budget des dépenses, auquel s'ajoute une analyse descriptive et tabulaire des changements importants au chapitre des prévisions de dépense et des besoins en main-d'oeuvre du portefeuille.

6. Agriculture Canada - Présentation d'un programme du Ministère. Nous avons utilisé comme exemple un seul programme du Ministère (le programme de la direction de l'hygiène vétérinaire). Les principales caractérisques de la présentation du programme sont les suivantes:

-la présentation du Budget des dépenses se fait à deux niveaux distincts, c'est-à-dire: des commentaires sommaires et une analyse permettent de résumer la situation au niveau du programme, puis suit une analyse plus détaillée par activités, sous-programmes ou centres de responsabilité, selon le cas. La plupart des détails sur les activités et les centres de responsabilité ne se trouvent pas dans la présentation actuelle du Budget des dépenses et ont été ajoutés pour permettre de mieux comprendre ce qui constitue le programme de la direction.

-l'accent a été mis sur les coûts totaux du programme; coûts votés et coûts statuaires, y compris une répartition du coût des régimes de prestations des employés et des coûts imputés au titre des services et des locaux fournis gratuitement. En outre, les recettes sont réparties entre activités et centres de responsabilité pertinents puis soustraites des coûts pour obtenir les coûts totaux. Les dépenses sont subdivisées en dépenses de fonctionnement, dépenses en capital et subventions et contributions au seul niveau du programme. Cet accent mis sur les coûts totaux est suggéré comme moyen de centrer l'attention sur les dimensions financières globales d'un programme ou d'une activité.

-la présentation des éléments de base du contrôle financier. Une plus grande importance a été accordée à la présentation de données sur les centres de responsabilité, afin de mieux indiquer la manière dont la direction est structurée en vue de réaliser ses objectifs.

-une présentation moins normalisée. Nous n'avons pas tenté d'établir une présentation normalisée afin de pouvoir indiquer les diverses caractéristiques de chaque programme, sous-programme ou activité. Nous avons fait usage de nombreuses descriptions afin non seulement de décrire la nature des activités mais également de souligner les caractérisques essentielles, d'expliquer les principales différences et de fournir des indices de rendement.

7. Le Ministère a connu certains problèmes d'ordre pratique lorsqu'il s'est agi de fournir à mon Bureau les données financières devant figurer dans les pièces du Rapport. La plupart d'entre elles avaient trait à la répartition des coûts et des revenus par activités et sous-activités. La décision d'utiliser une méthode semblable à celle présentée dans les pages qui suivent obligera à s'entendre sur

la manière de répartir des coûts communs, par exemple, les coûts des locaux, entre centres de responsabilité et entre activités et sous-activités. En outre, certaines données ne peuvent être projetées pour les régions que sur une base de probabilités - par exemple, les contributions concernant l'activité relative à la lutte contre les épizooties peuvent être réparties entre les régions en tenant compte des tendances passées mais les affectations réelles devront évidemment être fonction des besoins réels et des secteurs géographiques touchés. En dernier lieu, le Ministère nous a fait part des difficultés qu'il prévoit connaître lorsqu'il s'agira, compte tenu des délais actuels établis par le Conseil du Trésor en ce qui concerne l'établissement du Budget des dépenses, de fournir des données relatives aux décisions prises pour les niveaux de traitements et des modifications dans les prix devant figurer dans les descriptions aux niveaux des centres de responsabilité et des sous-activités.

8. Budget des dépenses de la Société du crédit agricole. Notre présentation de ce Budget des dépenses comporte plusieurs des caractéristiques de l'exemple que nous avons fourni pour le programme d'hygiène vétérinaire. Les besoins financiers de la Société du crédit agricole, comme c'est le cas pour plusieurs autres sociétés de la Couronne, ne figurent actuellement dans le Budget des dépenses que si les coûts engagés sont supérieurs aux revenus et nécessitent un crédit d'affectation de fonds par le Parlement pour combler le déficit qui en résulte. Même dans ce cas, l'information fournie est peu considérable. Les pièces, que reproduisent les pages qui suivent, visent à fournir un aperçu complet. Les principales caractéristiques en sont l'inclusion d'une description des opérations et des principaux éléments, l'usage fréquent d'indices de rendement, par exemple, le pourcentage des prêts en règle, et la présentation du budget complet de fonctionnement (revenus et dépenses) en remplacement d'une information ne fournissant des données qu'en ce qui concerne la perte nette.

9. Budget des dépenses de la Commission canadienne du lait. Notre exemple s'écarte sensiblement de la présentation actuelle figurant dans le Budget des dépenses, c'est-à-dire:

-accent mis sur les coûts totaux du programme, en utilisant la comptabilité d'exercice (comme cela se fait pour les états financiers vérifiés de la Commission) au lieu de la comptabilité de caisse;

-indication du mode complet de financement de ses activités, et non seulement de la fraction constituée par les affectations de crédits;

-amélioration de la description des activités afin d'indiquer ce qui forme le contenu du programme;

-abolition d'une normalisation inutile en ce qui concerne les tableaux ayant trait à la main-d'oeuvre et aux articles de dépense;

-production de textes explicatifs en ce qui concerne les principaux éléments du programme de la production laitière et les principales différences aux niveaux des dépenses; et

-utilisation d'indices financiers et statistiques au titre des activités.

10. Bref, les exemples présentés dans les pages qui suivent fournissent des renseignements uniquement sur:

-le Ministère dans son ensemble;

-l'un des cinq programmes du Ministère;

-la Commission canadienne du lait; et

-la Société du crédit agricole.

Cependant, les exemples fournis indiquent des méthodes pouvant être utilisées pour les autres programmes et activités d'Agriculture Canada.

BUDGET DES DÉPENSES 1978-1979

AGRICULTURE

Table des matières

Page

PORTEFEUILLE

Sommaire général 00

Sommaire par crédits 00

A-MINISTÈRE-PROGRAMME D'HYGIÈNE VÉTÉRINAIRE

Table des matières 00

B-COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

Table des matières 00

C-OFFICE CANADIEN DES PROVENDES

Table des matières 00

D-SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE

Table des matières 00

AGRICULTURE

Sommaire général

Le ministre de l'Agriculture doit rendre compte des activités de son ministère, lesquelles sont regroupées en cinq programmes, et des activités des organismes dont les noms suivent:

La Commission canadienne du lait L'Office canadien des provendes

La Société du crédit agricole

	Prévisions							
	Budgétaires (en millions de dollars)		Non-budgétaires (en millions de dollars)		Années-hommes			
					Controlées		Autres	
	1978-79	1977-78	1978-79	1977-78	1978-79	1977-78	1978-79	1977-78
Ministère	726.5	693.0	4.0	5.0	11,294	11,242	-	-
Commission canadienne du lait	3.0	1.7	-	-	59	50	-	-
Office canadien des provendes	12.3	10.9	-	-	24	24	-	-
Société du crédit agricole	0.5	6.8	266.5	300.0	-	-	720	720
TOTAL	742.3	712.4	270.5	305.0	11,377	11,316	720	720

A - MINISTÈRE

Agriculture Canada a pour but premier, dans le cadre des grands objectifs du gouvernement et en collaboration avec les gouvernements provinciaux, de promouvoir le développement du circuit agro-alimentaire canadien afin de répondre aux besoins des Canadiens, d'approvisionner les marchés d'exportation et d'honorer les engagements du pays au titre des programmes d'aide au plan international, c'est-à-dire assurer:

a) aux consommateurs des produits sains et nutritifs à des prix raisonnables;

b) aux producteurs et transformateurs un revenu équitable.

Le Ministère emploie environ 11,000 personnes réparties dans quelque 200 établissements distincts. Les installations comprennent 1.5 million d'acres de terrain et plus de 2,500 laboratoires, fermes et immeubles à bureaux. En vertu de quelque trente lois habilitantes, le Ministère effectue des recherches, classe par catégories et inspecte les produits agricoles, travaille à la prévention et au contrôle des maladies et des parasites s'attaquant aux récoltes et aux bestiaux et exerce un certain nombre d'autres activités destinées à résoudre les problèmes de production et de mise en marché que connaissent les agriculteurs. Ces activités sont regroupées en cinq programmes: le programme d'administration, le programme de recherches, le programme de la production et de la commercialisation agro-alimentaires, le programme d'hygiène vétérinaire et le programme de la Commission canadienne des grains.

AGRICULTURE

Le Ministère demande que soit approuvé au titre des dépenses un montant total de $730.5 millions, lequel représente, en comparaison du Budget des dépenses de 1977-1978, (y compris le Budget supplémentaire A), une augmentation nette de $32.5 millions (4.7%) ventilé de la manière suivante:

Dépenses de fonctionnement - augmentation de $28.3 millions (9.9%)
Dépenses en capital - augmentation de 5.9 millions (31.6%)
Subventions et contributions - diminution de .7 million (0.2%)
Prêts des bâtiments d'exposition - diminution de 1.0 million (20%)

Ces modifications s'expliquent de la manière suivante:

1) Dépenses de fonctionnement

-Augmentation de 8.8% du coût des traitements attribuable aux modifications des échelles de salaire, aux promotions et aux reclassifications $18.0 millions

-Augmentation des contributions aux régimes de prestations des employés
2.6 millions

-Augmentation du volume de travail: programme de l'hygiène vétérinaire 96 années-hommes; production et commercialisation agro-alimentaires 20 années-hommes; administration - 10 années-hommes
2.7 millions

-Commission canadienne des grains: réduction de 49 années-hommes; CANFARM (Système canadien de gestion agricole): réduction de 25 années-hommes pour le programme de la production et de la commercialisation agro-alimentaires
(1.2 million)

-Coûts non payés en ce qui a trait à la croissance du nombre d'années-hommes
.7 million

-Autres augmentations relatives aux traitements - heures supplémentaires, retraites, indemnités de cessation d'emploi, etc.
.3 million
-Augmentation des prix: biens et services et autres frais de fonctionnement
5.2 millions
$28.3 millions

L'augmentation nette de 52 années-hommes autorisées comprend:

-programme d'hygiène vétérinaire: augmentation de 92 années-hommes au titre de l'examen des animaux, de l'inspection des viandes et de l'élimination de la brucellose;
_dans le cadre de l'activité «politiques et économie» du programme d'administration: augmentation de 9 années-hommes en ce qui concerne le développement agricole et rural, la recherche et la coordination du programme;
-augmentation de 10 années-hommes au titre de l'amélioration de l'administration financière en ce qui concerne les programmes d'administration, de la production et de la commercialisation agro-alimentaires et de l'hygiène vétérinaire;
-réduction de 49 années-hommes attribuables à des besoins moindres de la Commission canadienne des grains; et
-réduction de 25 années-hommes en ce qui a trait à l'exploitation du système CANFARM.

AGRICULTURE

2) Dépenses en capital
Nouveaux projets débutant en 1978-1979:

-Laboratoires, Saint-Jean (Québec) (programme de recherches); coût total: $6.1 millions
$ .5 million
-Quai et installations de chargement de navires, Prince Rupert (C.-B.)

(programme de la Commission canadienne des grains); coût total: $ 11.5 millions
3.2 millions
3.7 millions

Projets entrepris au cours des années antérieures - augmentation (diminution) des dépenses en comparaison de l'année passée:

-Laboratoires, Kentville (N.-E.) (programme de recherches)
4.0 millions
-Laboratoires, Lethbridge (Alb.) (programme d'hygiène vétérinaire)
1.2 million
-Plant Growth Building (phytotron), Saskatoon (Sask.), (programme de recherches), achevé en 1977-1978
(2.0 millions)
-Autres projets (1.0 million)
5.9 millions

3)Subventions et contributions:

-Le programme d'aide à l'industrie laitière a été porté à $278 millions 16.0 millions
-Augmentation des dépenses au titre du Fonds de rajustement de l'aide au transport des céréales fourragères, lequel est porté à $9.7 millions
5.3 millions
-Indemnisations aux producteurs pour des pertes de récoltes occasionnées par les dommages causés par les oiseaux aquatiques migrateurs
3.0 millions
-Paiement à des organisations de producteurs d'intérêts exigés en vertu de la Loi sur le paiement anticipé des récoltes
1.0 million
-Indemnités supplémentaires pour les animaux abattus en conformité avec la Loi sur les maladies et la protection des animaux (notamment en ce qui concerne le programme d'élimination de la brucellose), le total des indemnités étant porté à $10 millions
4.0 millions
-Autres subventions et contributions 0.9 million
30.2 millions
-Diminution des contribution versées aux provinces en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte, contributions qui étaient autrefois de $75.5 millions
(5.5 millions)
-Annulation des versements aux transformateurs relativement aux subventions à la consommation pour le lait écrémé en poudre
(17.9 millions)
-Réduction des contributions à la United Co-operatives of Ontario pour l'aider dans la construction d'un complexe de silos terminus à Windsor (Ont.). Total de $8 millions réduit de:
(7.5 millions)
0.7 million)

4) Prêts

-Diminution de $1 million (de $5 millions à $4 millions) du crédit voté au titre de prêts pour le financement de la construction de bâtiments d'exposition à usages multiples.

B - Commission canadienne du lait

La Commission canadienne du lait, organisme de la Couronne, a été créée en 1966. Elle a pour objectif d'assurer aux producteurs de lait et de crème dont l'entreprise est viable un revenu équitable en compensation du travail et des sommes qu'ils ont investis et d'assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et suffisant en produits laitiers de haute qualité. Les activités de la Commission peuvent être regroupées en quatre catégories: administration, mise en marché, soutien des revenus des producteurs laitiers, recherches sur les produits et les marchés et promotion des produits laitiers. L'affectation de crédits de la Commission ($3 millions pour 1978-1979) couvre les frais d'administration et les activités relatives aux recherches sur les produits et les marchés ainsi que celles ayant trait à la promotion des produits laitiers. Le coût des autres activités est financé à l'aide de crédits du ministère de l'Agriculture ($278 millions) et des droits des producteurs.

L'affectation de crédits au titre des dépenses d'administration de la Commission canadienne du lait passe à $3 millions, ce qui représente une augmentation de $1.3 million. De ce total, un million de dollars est destiné au programme de recherches sur les produits laitiers. L'augmentation est surtout attribuable à la hausse du coût de la main-d'oeuvre puisqu'il a fallu ajouter neuf années-hommes pour faire face à l'accroissement du volume de travail.

C - L'Office canadien des provendes

L'Office canadien des provendes est une société de la Couronne, institutée en 1967 en vertu de la Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme. Il a pour objectifs: a) de veiller à ce que l'Est du Canada et la Colombie-Britannique disposent d'un stock suffisant de céréales fourragères, b) de voir à ce qu'existent des espaces d'entreposage adéquats dans l'Est du Canada, et c) d'assurer une stabilité raisonnable et une juste péréquation des prix de ces céréales en ce qui concerne l'Est du Canada et la Colombie-Britannique.

L'Office administre le programme de péréquation des frais de transport des céréales fourragères en vertu duquel une fraction des frais de transport est assumé à l'aide de subventions (activité concernant la péréquation des frais de transport des céréales fourragères). La Loi indique également que l'Office doit procéder à une évaluation constante des besoins en céréales fourragères de ces régions et des stocks qui y sont entreposés et il doit, de plus, étudier les besoins de l'Est du Canada en ce qui concerne les installations d'entreposage de ces céréales et formuler des recommandations au Ministre à cet égard. L'Office a de plus

l'obligation de conseiller le gouvernement sur toutes les questions relatives à la stabilisation et à la juste péréquation des prix des céréales fourragères pour les éleveurs de bestiaux (activité relative à la stabilité de l'approvisionnement et des prix).

Les dépenses de l'Office canadien des provendes au titre des contributions à verser en 1978-1979 se chifferont à $11.4 millions, soit une augmentation de $1.4 million destinée à couvrir les frais attribuables au rétablissement des anciens taux d'aide au transport des céréales fourragères en Colombie-Britannique.

D - La Société du crédit agricole

La Société du crédit agricole est un organisme de la Couronne constitué en vertu de la Loi de 1959 sur le crédit agricole afin de succéder à la Commission du prêt agricole canadien. En vertu des dispositions de la Loi sur le crédit agricole, elle offre des prêts hypothécaires à long terme aux agriculteurs canadiens afin de leur permettre de mettre sur pied des entreprises agricoles viables. Elle a également charge de l'application de la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles, en vertu de laquelle des prêts sont octroyés à des syndicats ou à des groupes comptant trois agriculteurs ou plus pour l'achat en commun de machines aratoires, de bâtiments agricoles et d'équipement fixe. La Société agit également comme agent du ministère de l'Agriculture en ce qui a trait à la réalisation du plan de transfert des terres dans le cadre du programme de développement des petites fermes.

L'administration centrale de la Société est située à Ottawa et l'on trouve des succursales à Kelowna (C.-B.), Edmonton (Alb.), Regina (Sask.), Winnipeg (Man.), Toronto (Ont.), Sainte-Foy (Qué.) et Moncton (N.-B.). Le bureau de Moncton dessert les quatres provinces de l'Atlantique.

Le montant estimatif requis pour couvrir le déficit de fonctionnement de la Société du crédit agricole pour l'année 1978-1979 est réduit de $6.3 millions à $0.5 million. Cette diminution est attribuable à la baisse et à la stabilisation des taux d'intérêt, ce qui a permis d'établir à l'égard des emprunteurs des taux d'intérêt qui se rapprochent davantage de ceux que doit payer la Société pour les emprunts qu'elle obtient du gouvernement canadien.

Les prévisions non budgétaires ont été réduites de $33.5 millions, c'est-à-dire une réduction de $13.5 millions au titre d'une diminution anticipée des demandes de nouveaux prêts aux agriculteurs ainsi qu'une réduction de $20 millions au titre des avances consenties à la Société par le gouvernement au cours de l'année et cela dans le cadre du programme de restrictions des dépenses du gouvernement.

Sommaire par crédits

No du crédit	Programme	Prévisions: Montants à voter 1978-79	Prévisions: Montants votés 1977-78	Prévisions: Différence*	Dépenses: Estimation 1978-79	Dépenses: Prévision 1977-78	Dépenses: Dépenses réelles 1976-77
		(en milliers de dollars)					
	A - Ministère						
	Programme de la production et de la commercialisation agro-alimentaires						
15	Dépenses du fonctionnement	63,227	58,724	4,503	63,227	58,724	50,370
20	Subventions et contributions	301,168	283,797	17,371	301,168	283,797	269,924
(S)	Contributions aux provinces en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte				70,000	75,500	56,456
(S)	Paiements d'intérêts et garanties en vertu de la Loi sur le paiement anticipé des récoltes				1,000	-	-
(S)	Subventions aux offices établis conformément à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme				200	200	-
(S)	Contributions aux régimes de prestations des employés				6,064	4,858	3,417
-	Crédit non requis en 1978-1979		17,952	(17,952)	-	17,952	13,080
-	Fonds renouvelable de la surveillance des hippodromes (net)	_____	_____	_____	(728)	(731)	(976)
	Total du budgétaire	364,395	360,473	3,922	440,931	440,300	392,271
L25	Prêts pour le financement de la construction de bâtiments d'exposition à usages multiples	4,000	5,000	(1,000)	4,000	5,000	697
	Total au titre du programme	368,395	365,473	2,922	444,931	445,300	392,968
	Programme de recherches						
5	Dépenses de fonctionnement	99,078	90,611	8,467	99,078	90,611	79,218
10	Dépenses en capital	11,174	7,751	3,423	11,174	7,751	10,256
(S)	Contributions aux régimes de prestations						

	des employés				9,776	8,963	6,270
	Total au titre du programme	110,252	98,362	11,890	120,028	107,325	95,744
	Programme d'hygiène vétérinaire						
30	Dépenses de fonctionnement	75,032	66,595	8,437	75,032	66,555	60,118
35	Subventions et contributions	12,086	8,187	3,899	12,086	11,187	9,205
(S)	Contributions aux régimes de prestations des employés				7,755	6,842	4,545
	Total au titre du programme	87,118	74,782	12,336	94,873	84,584	73,868
	Programme de la Commission canadienne des grains						
40	Dépenses de fonctionnement	25,807	29,161	(3,354)	25,807	29,161	24,386
45	Dépenses en capital	7,503	-	7,503	7,503	-	-
(S)	Traitements des commissaires				111	104	104
(S)	Traitement du contrôleur de la Bourse de commerce de Winnipeg				42	40	40
(S)	Contributions aux régimes de prestations des employés				2,567	2,460	1,810
	Total au titre du programme	33,310	29,161	4,149	36,030	31,765	26,340
	Programme d'administration						
1	Dépenses du programme	31,277	28,073	3,204	31,277	28,073	23,737
(S)	Ministre de l'Agriculture - Traitement et indemnité d'automobile				22	22	22
(S)	Contributions aux régimes de prestations des employés				2,679	3,162	2,303
	Total au titre du programme	31,277	28,073	3,204	33,978	31,257	26,062
	Sommaire						
	Total du budgétaire	626,352	590,851	35,501	725,840	695,231	614,285
	Total du non-budgétaire	4,000	5,000	(1,000)	4,000	5,000	697
		630,352	595,851	34,501	729,840	700,231	614,982

	B - Commission canadienne du lait						
50	Dépenses du programme	2,951	1,700	1,251	2,951	5,918	1,849
	C - Office canadien des provendes						
55	Dépenses de fonctionnement	908	885	23	908	885	680
60	Subventions et contributions	11,400	10,000	1,400	11,400	10,000	12,050
	Total au titre du programme	12,308	10,885	1,423	12,308	10,885	12,730
	D - Société du crédit agricole						
65	Déficit de fonctionnement	500	6,800	(6,300)	500	900	959
	Total du budgétaire	500	6,800	(6,300)	500	900	959
(S)	Prêts destinés aux agriculteurs				266,200	298,600	267,351
(S)	Prêts destinés aux syndicats agricoles				300	(700)	(870)
	Total du non-budgétaire				266,500	297,900	266,481
	Total au titre du programme	500	6,800	(6,300)	267,000	298,800	267,440

*Les chiffres entre parenthèses dans la colonne «Différence» indiquent une diminution.

A - Ministère - Programme d'hygiène vétérinaire

Table des matières

Page

Analyse du programme

Description du programme:
- But 00
- Objectifs 00
- Activités 00
- Grandes lignes du programme 00

Sommaire par crédits 00
Sommaire - coût total du programme 00
Sommaire par activité 00
Sommaire par articles de dépense 00
Sommaire - contributions 00
Main-d'oeuvre par activité 00
Besoins en main-d'oeuvre par catégorie et par groupe 00
Différence - nombre d'années-hommes par catégorie 00
Organigramme 00

Analyse des activités

Inspection des viandes
- Description 00
- Coût total et besoins en main-d'oeuvre par centre de responsabilité 00
- Coût total et besoins en main-d'oeuvre par sous-activité 00

Épizooties
- Description 00
- Coût total et besoins en main-d'oeuvre par centre de responsabilité 00
- Coût total et besoins en main-d 'oeuvre par sous-activité 00

Pathologie vétérinaire
- Description 00
- Coût total et besoins en main-d'oeuvre par centre de responsabilité 00
- Coût total et besoins en main-d'oeuvre par sous-activité 00
- Grands travaux d'équipement 00

Administration
- Description 00
- Coût total et besoins en main-d'oeuvre par sous-activité 00

Direction générale des services extérieurs et services de soutien
- Description 00

Coût total et besoins en main-d 'oeuvre par centre de responsabilité 00

Description

BUT

Dans le cadre des objectifs et des stratégies d'ensemble du Ministère, fournir des services d'hygiène vétérinaire, de contrôle et de recherches scientifiques qui permettront au système agro-alimentaire canadien:

a)d'assurer aux consommateurs un approvisionnement sûr de viandes et de produits carnés sains, nutritifs et étiquetés de manière appropriée;

b)d'accroître le rendement de la production animale; et

c)d'exploiter à fond les possibilités d'exportation en ce qui a trait aux bestiaux et aux produits carnés canadiens.

OBJECTIFS

-Aider les éleveurs de bestiaux à mettre sur pied des cheptels et les aider à protéger la santé des bestiaux.

-Permettre aux éleveurs de bestiaux et aux producteurs canadiens de produits carnés de profiter pleinement des possibilités d'exportation.

-Assurer aux consommateurs un approvisionnement sûr de viandes et de produits carnés sains, nutritifs et étiquetés de manière appropriée.

-Fournir un programme de recherches scientifiques qui permettra de réduire les pertes de revenus attribuables aux maladies des animaux.

-Administrer, évaluer et contrôler les programmes et les activités de la Direction en tenant compte le plus possible de l'efficacité et du rendement.

ACTIVITÉS

Inspection des viandes -- Enregistrement et inspection des salaisons et des conserveries de viande, inspection des viandes et des produits carnés, examen et approbation de l'étiquetage des produits carnés, établissement de normes pour les viandes, surveillance des salaisons et conserveries de viande étrangères et inspection des produits carnés importés, certification des viandes et des produits carnés destinés à l'exportation et prestation de services d'inspection de la production intérieure par le biais d'ententes fédérale-provinciales.

Epizooties -- Examen du bétail pour dépister les maladies; mise sur pied de mesures de contrôle et éradication des maladies; certification relative à la santé du bétail et à la

comestibilité des produits de l'élevage destinés à l'exportation; mise en quarantaine et examen du bétail et des marchandises à importation restreinte.

Pathologie vétérinaire -- Services techniques venant appuyer les activités de la division de l'Inspection des viandes et de la division des Epizooties; comprend l'examen d'échantillons de viande et de sang et de spécimens provenant de bétail malade; recherches sur les maladies des animaux et sur la qualité des viandes; production de produits biologiques (utilisés pour les tests) servant dans le cadre des programmes de contrôle et d'éradication des maladies et prestation de services de consultation.

Administration-- Direction, services financiers et administratifs, planification et évaluation, formation et perfectionnement, personnel de soutien.

Direction générale des services extérieurs et services de soutien -- Administration des opérations externes (régionales) en ce qui a trait aux activités de la division de l'Inspection des viandes et des Épizooties.

GRANDES LIGNES DU PROGRAMME

Inspection des viandes

1-Établissements enregistrés auprès du gouvernement fédéral -- Une demande constante en ce qui a trait aux services d'inspection du gouvernement fédéral entraîne une augmentation du nombre d'abattoirs et d'établissements de transformation enregistrés auprès du gouvernement fédéral. Leur nombre passera de 448 à plus de 480.

2-Programme d'inspection à l'étranger -- Afin de protéger de manière appropriée les consommateurs canadiens, un programme d'inspections régulières à l'étranger a été mis sur pied. Ce programme comprend, entre autres, l'inspection d'établissements aux États-Unis et dans d'autres pays.

3-Règlements concernant l'inspection des viandes -- Afin d'assurer un contrôle réglementaire approprié, compte tenu des conditions et des pratiques qui varient fréquemment dans le monde de l'industrie et du commerce, il y a eu révision des règlements concernant l'inspection des viandes et la publication se fera en 1978-1979.

4-Mesures de sécurité relatives aux viandes -- De plus en plus, il faut tenir compte des exigences des marchés intérieurs et des marchés extérieurs en ce qui concerne les maladies attribuables aux aliments. La division de l'Inspection des viandes mettra sur pied en 1978-1979 un service d'épidémiologie qui aura pour objectif de développer des mesures de surveillance, de contrôle et d'éradication des agents pathogènes contenus dans les aliments qui pourraient présenter des dangers pour la santé des consommateurs canadiens et étrangers.

5-Résidus contenus dans les viandes -- L'élevage moderne du bétail

fait appel à des substances très fortes comme stimulants de croissance ou comme produits thérapeutiques laissant une certaine quantité de résidus dans les tissus animaux si des précautions appropriées ne sont pas prises. En outre, les animaux de boucherie et les produits carnés sont exposés à des polluants agricoles et industriels fort répandus ainsi qu'à des contaminations bactériennes. C'est pourquoi la division de l'Inspection des viandes élargit son programme d'examen des résidus dans le but d'assurer la comestibilité des produits carnés, d'assurer la protection des consommateurs et d'assurer l'acceptation de nos produits à l'étranger.

6-Programme fédéral-provincial d'inspection des viandes -- Afin d'assurer la comestibilité des produits carnés canadiens, il faut établir des normes nationales, peu importe que l'inspection soit confiée à un organisme fédéral, provincial ou municipal. Au cours de l'exercice 1978-1979, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral collaboreront à l'élaboration de normes régissant diverses activités d'inspection.

Épizooties

1-Brucellose -- L'éradication de la brucellose vient en tête de liste des priorités du programme d'hygiène vétérinaire. Au cours de l'année 1977-1978, les fonctionnaires de la direction de l'Hygiène vétérinaire ont rencontré des représentants de l'industrie laitière, de l'industrie bovine, de l'Association canadienne des vétérinaires ainsi que les directeurs des services vétérinaires des gouvernements provinciaux. Ces rencontres ont permis d'élaborer un nouveau programme national d'éradication des maladies auquel tous se sont ralliés. Au cours de l'année 1978-1979, il y aura implantation complète d'un programme d'éradication par étapes de la brucellose.

Le nouveau programme national d'éradication des maladies portera d'abord sur les régions les plus touchées et verra à éviter que ne se répandent les maladies en contrôlant les mouvements de bestiaux entre régions et au sein des régions. Les nouveaux règlements qui entreront en vigueur le 1er avril 1978 devraient contribuer de manière tangible à l'élimination de la brucellose dans les troupeaux du Canada.

2-Maladies exotiques Malgré la situation satisfaisante, à ce titre, du Canada l'an dernier (1977-1978), la menace de maladies transmises par des animaux importés demeure sérieuse et, afin d'être en mesure de faire face à une situation de ce genre, une équipe d'urgence de lutte contre les maladies sera mise sur pied au Canada en 1978-1979. L'équipe sera formée d'employés de la division de l'Hygiène vétérinaire qui doivent être prêts, dans un délai très court, à se joindre à une force d'urgence de lutte contre les maladies.

3-Éradication de la tuberculose La division des Épizooties effectuera une étude des procédés actuels de dépistage et d'éradication des maladies et formulera des recommandations portant sur l'utilisation plus efficace des ressources tout en tenant compte des nécessités d'accréditation des régions pour fin d'exportation.

4-Maladies à déclaration obligatoire et autres maladies La leucose des bovins est de plus en plus cause d'inquiétudes au Canada et à l'étranger. Un certain nombre de pays européens ont mis sur pied des programmes d'éradication de la maladie qui comportent des mesures restrictives en ce qui concerne l'importation du bétail et du sperme des bovins. Au cours de l'année 1978-1979, la division des Épizooties, en collaboration avec d'autres divisions, effectuera une première évaluation des répercussions économiques au Canada de la leucose des bovins. Il y aura également une étude qui portera sur la paratuberculose dans le but de préciser si les politiques et les programmes de contrôle actuels, au Canada, sont appropriés et de formuler des recommandations en ce qui a trait aux améliorations connexes destinées à appuyer la lutte contre cette maladie.

Pathologie vétérinaire

1-Recherches vétérinaires Au cours de l'année 1978-1979, la division de la Pathologie vétérinaire effectuera des recherches afin d'améliorer la specificité et le rendement des tests diagnostiques relatifs à la brucellose. Cette division effectuera également des recherches destinées à élaborer, ou à améliorer, les tests diagnostiques ayant trait aux maladies exotiques, recherches nécessaires pour renforcer les mesures de contrôle et d'éradication des maladies exotiques. Les recherches sur la salmonellose se poursuivront afin de mieux connaître les sources et les modes de contamination et les méthodes efficaces de décontamination.

2-Services de diagnostic La division de la Pathologie vétérinaire fournit des services de diagnostic et d'analyse dont peuvent profiter la division de l'Inspection des viandes, la division des Épizooties, les éleveurs de bétail, les éleveurs de volaille et les vétérinaires du secteur privé. A cet égard, il est prévu que la division de la Pathologie vétérinaire effectuera, au cours de l'année 1978-1979, plus de trois millions de tests diagnostiques.

Administration

1-Besoins en personnel dans le domaine vétérinaire Par le biais d'ententes conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces de la Saskatchewan, de l'Ontario et du Québec, on est à construire des rajouts ou des agrandissements pour les établissements d'enseignement des sciences vétérinaires afin que le Canada puisse se doter de la main-d'oeuvre dont il a besoin en ce domaine. Des paiements seront effectués au titre de travaux de construction effectués à l'Université de Guelph, à l'Université de Montréal et à l'Université de la Saskatchewan.

Sommaire par crédits

	Prévisions			Dépenses		
	Montants à voter 1978-1979 $	Montants votes 1977-1978 $	Différence $	Estimation 1978-1979 $	Prévisions 1977-1978 $	Dépenses réelles 1976-1977 $
Budgétaire		(Note 1)		(Note 2)	(Note 3)	
Crédit 30 -- Dépenses de fonctionnement du programme d'hygiène vétérinaire	75,032,000	66,595,000	8,437,000	75,032,000	66,555,000	60,118,000
crédit 35 -- Contributions, y compris les indemnités versées aux taux déterminés de la manière prévue à l'article 12 de la Loi sur les maladies et la protection des animaux, aux propriétaires des animaux qui, atteints des maladies mentionnées dans la Loi, sont morts ou ont été abattus dans les circonstances non prévues par la Loi	12,086,000	8,187,000	3,899,000	12,086,000	11,187,000	9,205,000
Statutaire - Contributions aux régimes de prestations des employés				7,755,000	6,842,000	4,545,000
TOTAL AU TITRE DU PROGRAMME	87,118,000	74,782,000	12,336,000	94,873,000	84,584,000	73,868,000

Notes

1.Comprend les sommes du Budget supplémentaire «A»
2.Données identiques à celles du Budget des dépenses 1978-1979
3.Comprend les sommes prévues au Budget supplémentaire «B»

Sommaire du coût total du programme
(en milliers de dollars)

	Dépenses

	Estimation 1978-1979 $	Prévision 1977-1978 $	Différence $	Dépenses réelles 1976-1977 $
Montant à voter	87,118	77,742	9,376	69,323
Statutaire	7,755	6,842	913	4,545
Total au titre du programme	94,873	84,584	10,289	73,868
Ajouter: Services et locaux fournis gratuitement par le présent ministère et par d'autres ministères	4,132	3,112	1,020	3,331
Soustraire: Revenus	(5,618)	(3,675)	(1,943)	(5,137)
Coût total du programme	93,387	84,021	9,366	72,062

Sommaire par activité / (en milliers de dollars)

Coût total du programme
Dépenses

Activités	Estimation 1978-1979 $	Prévision 1977-1978 $	Différence $	Dépenses réelles 1976-1977 $
Inspection des viandes	38,885	34,595	4,290	30,127
Épizooties	34,304	33,332	972	28,149
Pathologie vétérinaire	14,510	11,791	2,719	10,400
Administration	3,463	2,332	1,131	1,452
Direction générale des services extérieurs et services de soutien	2,225	1,971	254	1,934
Coût total du programme	93,387	84,021	9,366	72,062

Sommaire par articles de dépense
(en milliers de dollars)

Coût total du programme

Dépenses

	Estimation 1978-1979 $	Prévision 1977-1978 $	Différence $	Dépenses réelles 1976-1977 $	
Personnel	67,856	60,343	7,513	53,039	
Biens et services:					
Transports et communications	3,352	2,886	466	2,631	
Services professionnels et spéciaux		3,307	3,221	86	3,490
Services d'utilité publique, fournitures et approvisionnements	4,127	3,537	590	3,429	
Autres dépenses	695	637	58	648	
Total	11,481	10,281	1,200	10,198	
Dépenses en capital:					
Construction & acquisition de terrains, bâtiments et matériel	2,280	1,570	710	447	
Construction et acquisition de machines et de matériel	1,170	1,203	(33)	979	
Total	3,450	2,773	677	1,426	
Contributions	12,086	11,187	899	9,205	
Total au titre du programme	94,873	84,584	10,289	73,868	
Ajouter: Services fournis par d'autres ministères	3,596	2,646	950	2,802	
Locaux fournis par le Ministère	536	466	70	529	
Total	4,132	3,112	1,020	3,331	
Soustraire: Revenus:					
Heures supplémentaires-services d'inspection	3,420	2,867	553	2,672	
Service fédéral-provincial d'inspection des viandes	433	343	90	58	
Droits de mise en quarantaine et droits d'inspection	1,518	218	1,300	1,815	

Produits des ventes et autres droits	247	247	-	592
Total	5,618	3,675	1,943	5,137
Coût total du programme	93,387	84,021	9,366	72,062

Sommaire des contributions
(en milliers de dollars)

Contributions	Dépenses Estimation 1978-1979 $	Dépenses Prévision 1977-1978 $	Différence $	Dépenses réelles 1976-1977 $
Administration				
Droit d'affiliation du Canada à l'Office international des épizooties	17	17	-	15
Paiements, aux termes des accords conclus avec les provinces de l'Ontario, de Québec et de la Saskatchewan, pour les frais de construction de rajouts ou d'agrandissements des établissements d'enseignement des sciences vétérinaires à l'Université de Guelph, à l'Université de Montréal, à St. Hyacinthe et à l'Université de la saskatchewan à saskatoon	1,836	972	864	51
Association canadienne des vétérinaires	3	3	-	2
	1,856	992	864	68
Epizooties				
Indemnités pour animaux abattus aux termes de la Loi sur les maladies et la protection des animaux	10,000	10,000	-	8,802

Contributions aux provinces, conformément aux règlements édictés par le gouverneur en conseil, de montants ne dépassant pas les deux cinquièmes des montants versés par les provinces aux propriétaires d'animaux morts des suites de la rage	100	100	-	84
Indemnités, aux taux déterminés et de la manière prévue à l'article 12 de la Loi sur les maladies et la protection des animaux, aux propriétaires des animaux qui, atteints des maladies mentionnées dans la Loi, sont morts ou ont été abattus dans des circonstances non prévues par la Loi et les règlements connexes	120	60	60	82
Indemnités, selon les conditions approuvées par le gouverneur en conseil, aux propriétaires d'animaux morts des suites du charbon bactéridien	10	10	-	-

Postes non requis en 1978-1979

Indemnités aux producteurs pour les pertes monétaires découlant de la quarantaine à l'égard de la fièvre catarrhale du mouton, imposée dans la région du sud de				

l'Okanagan en Colombie-Britannique	-	25	(25)	163
Contribution versée pour la rénovation, l'aménagement et l'entretien du siège social de l'Office international des épizooties, à Paris (France).	-	-	-	6
	10,230	10,195	35	9,137
Total des contributions	12,086	11,187	899	9,205

Main d'oeuvre par activité
Années-hommes et effectif constant

Années-hommes

	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence	Nombre réel 1976-1977
Inspection des viandes	1,560	1,509	51	1,397
Épizooties	716	698	18	680
Pathologie vétérinaire	391	387	4	378
Administration	34	34	-	44
Direction générale des services extérieurs et services de soutien	98	98	-	105
Total des années-hommes	2,799	2,726	73	2,604

Effectif Constant

			Effectif réel	
	Estimation au 31 mars 1979	Prévision au 31 mars 1978	Différence	au 30 sept. 1977	au 31 mars 1977

Inspection des viandes	1,576	1,528	48	1,466	1,365
Epizooties	692	683	9	650	619
Pathologie vétérinaire	381	380	1	380	340
Administration	34	34	-	31	36
Direction générale des services extérieurs et services de soutien	91	91	-	87	82
Total de l'effectif constant	2,774	2,716	58	2,614	2,442

Besoins en main-d'oeuvre - Années-hommes autorisées pour 1978-1979 par catégorie et groupe

ACTIVITÉ

Catégories et groupes	Total des années-hommes autorisées	Inspection des viandes	Epizooties	Pathologie vétérinaire	Administration	Direction générale des services extérieurs et services de soutien
Direction	1	-	-	-	1	-
Scientifique et professionnelle						
Médecine vétérinaire	665	346	272	33	7	7
Recherche scientifique	46	-	-	46	-	-
Autres	9	1	-	8	-	-
	720	347	272	87	7	7
Administrative et service extérieur	31	2	3	5	12	9
Technique						
Inspection des produits primaires	1,451	1,171	280	-	-	-
Soutien technologique et scientifique	168	-	-	168	-	-

	1,619		1,171		280		168		-		-	
Soutien administratif												
Commis aux écritures et aux règlements	250		34		127		26		7		5	
Secrétariat, sténographie, dactylographie	54		6		7		8		7		26	
	304		40		134		34		14		82	
Exploitation												
Manoeuvres et hommes de métier	88	-		27		61		-		-		
Autres	36		-		-		36		-		-	
	124		-		27		97		-		-	
Total des années-hommes autorisées	2,799		1,560		716		391		34		98	

(Graphic Charts not included)

ACTIVITÉ: INSPECTION DES VIANDES

Description

Les responsabilités à ce titre sont les suivantes:

oVoir à l'application de la Loi et des règlements sur l'inspection des viandes, de la Loi et des règlements sur l'abattage, sans cruauté, des animaux destinés à l'alimentation, des articles appropriés de la Loi et des règlements sur les maladies et la protection des animaux et de la Loi et des règlements des aliments et drogues.

oS'assurer que les viandes et les produits carnés sont conformes aux normes canadiennes et aux normes des pays étrangers en ce qui a trait à leur importation.

Cette activité est confiée à la division de l'Inspection des viandes, de l'administration centrale à Ottawa, ainsi qu'à sept bureaux régionaux. On y retrouve comme sous-activités la gestion de l'inspection des viandes et les services administratifs, l'inspection des viandes rouges, l'inspection des établissements de transformation, l'inspection de la volaille, des lapins et du gibier et l'inspection des établissements de mise en conserve.

Au niveau opérationnel, les services d'inspection voient à ce que soient respectés les normes et règlements prescrits concernant les produits carnés ainsi que ceux régissant les salaisons et les abattoirs. Dans les établissements enregistrés, c'est-à-dire dans les abattoirs pour animaux à viande rouge, les abattoirs pour volailles, lapins et gibier, tous les animaux font l'objet d'une inspection ante-mortem afin de dépister les maladies qui les rendraient impropres à la consommation. On effectue également une inspection port-mortem afin de préciser la qualité, au plan santé, de chaque carcasse. Des services similaires sont offerts aux établissements intérieurs en vertu d'accords conclus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, accords qui prévoient le remboursement des frais au gouvernement fédéral. Il y a également inspection des opérations de transformation, de mise en conserve et d'équarrissage. Tous les ingrédients utilisés pour la fabrication de produits carnés sont examinés afin de s'assurer qu'il n'y a pas détérioration des produits. Il y a inspection des établissements ainsi que des méthodes et de l'équipement de fabrication afin de s'assurer que les règles d'hygiène sont respectées. Les carcasses et les morceaux jugés impropres à la consommation sont écartés puis détruits sous contrôle. Les établissements inspectés sont répartis sur l'ensemble du territoire et, au 31 mars 1977, l'on comptait 812 établissements ayant fait l'objet d'inspections (établissements inspectés par les services fédéraux, établissements enregistrés auprès du gouvernement fédéral (établis sur le territoire) et fondoirs).

Principaux éléments (1978-1979):

-La main-d'oeuvre représente 94% du coût total de l'activité.

-Les revenus au titre de cette activité se chiffrent à $3,857,000 et proviennent principalement du recouvrement de droits versés par les salaisons au titre du travail supplémentaire.

-Les années-hommes autorisées sont principalement réparties entre le personnel de médecine vétérinaire (346) et les inspecteurs des produits primaires (1,171), ce qui représente environ 97% du total des années-hommes pour cette activité.

Indices de rendement

L'utilisation de la main-d'oeuvre pour cette activité est fonction de plusieurs variables, par exemple le genre de produits et le volume de matières transformées, le nombre de chaînes de production et d'équipes, l'état des animaux, l'aménagement des établissements, etc. Ce qui suit représente un indice de rendement en ce qui concerne l'inspection des abattoirs, pour un élément représentant 69% du total des années-hommes de l'activité.

	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979
	Nombre réel	Nombre réel	Nombre réel	Prévision	Prévision
Extrant - animaux abattus - milliards de livres inspectées	4.1	4.0	4.4	4.6	4.8
Intrant - années-hommes utilisées au titre des abattoirs pour animaux à viande rouge et des abattoirs pour volailles	913	934	993	1039	1078
Rendement - millions de livres (animaux abattus) inspectées par année-homme	4.490	4.375	4.575	4.425	4.5

(Graphic Charts not included)

ACTIVITÉ: INSPECTION DES VIANDES

Coût total et besoins en main-d'oeuvre
par centre de responsabilité

Dépenses

	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence d'avec 1977-1978	Dépenses réelles 1976-1977
	($000)	($000)	(%)	($000)
ADMINISTRATION CENTRALE				
Coûts de fonctionnement	1,902	1,400	36	956
Revenus	(4)	(4)	-	-
Coût total	1,898	1,396	36	956
Années-hommes	54	52	4	33

BUREAUX RÉGIONAUX:
PROVINCES DE L'ATLANTIQUE

Coûts de fonctionnement	2,407	2,118	13	1,837
Revenus	(140)	(108)	30	(115)
Coût total	2,267	2,010	13	1,762
Années-hommes	92	87	6	82
QUEBEC				
Coûts de fonctionnement	11,817	10,674	11	9,210
Revenus	(1,250)	(959)	30	(889)
Coût total	10,567	9,715	9	8,321
Années-hommes	426	414	3	382
ONTARIO				
Coûts de fonctionnement	11,934	10,551	13	9,469
Revenus	(1,338)	(1,182)	13	(1,166)
Coût total	10,596	9,369	13	8,303
Années-hommes	418	401	4	384
MANITOBA				
Coûts de fonctionnement	3,838	3,353	14	2,997
Revenus	(270)	(235)	15	(205)
Coût total	3,568	3,118	14	2,792
Années-hommes	145	142	2	125
SASKATCHEWAN				
Coûts de fonctionnement	2,034	1,757	16	1,689
Revenus	(130)	(107)	21	(92)
Coût total	1,904	1,650	15	1,597
Années-hommes	79	80	(2)	81
ALBERTA				
Coûts de fonctionnement	5,931	5,515	7	4,908
Revenus	(409)	(311)	31	(281)

Coût total	5,522	5,204	6	4,627
Années-hommes	233	226	3	220
COLOMBlE BRlTANNlQUE				
Coûts de fonctionnement	2,879	2,441	18	1,971
Revenus	(316)	(308)	2	(202)
Coût total	2,563	2,133	20	1,769
Années-hommes	113	107	6	90
Coût total pour l'activité	38,885	34,595	12	30,127
Total des années-hommes	1,560	1,509	3	1,397

Explications des principales différences:

Années-hommes:L'augmentation de 51 années-hommes provient de l'autorisation en 1977-1978 d'un budget supplémentaire comportant un report à l'année 1978-1979 des éléments suivants:

(i)un total de 19 années-hommes pour assurer la prestation de services d'inspection des viandes dans le cadre du programme d'inspection des viandes (production intérieure);

(ii)trente-deux années-hommes pour assurer des services supplémentaires d'inspection rendus nécessaires par un accroissement du volume d'animaux abattus et pour accroître le nombre d'équipes lorsque de plus longues heures de travail sont nécessaires dans les établissements.

Coût total et besoins en main d'oeuvre par sous-activité

Sous-activités	Anneés-hommes	Dépenses			
		Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Augmentation ou (diminution)	Dépenses réelles 1976-1977
		(en milliers de dollars)			
Inspection des viandes rouges	772	17,934	16,363	1,571	14,051
Inspection-transformation	389	10,209	8,943	1,266	6,914
Inspection-volailles, lapin et gibier	306	6,973	6,154	819	6,227
Gestion de l'inspection des viandes et services administratifs	70	2,291	2,022	269	1,763
Inspection mise en conserve	23	676	593	83	525
Total pour l'activité	1,560	38,083	34,075	4,008	29,480
Ajouter: services et locaux fournis gratuitement		802	520	282	647
Coût total de l'activité	1,560	38,885	34,595	4,290	30,127

Explications des principales différences:

Années-hommes: L'augmentation de 51 années-hommes est répartie entre les établissements inspectés par le fédéral et les établissements, situés au Canada, non enregistrés auprès du fédéral, qui produisent des viandes rouges, de la viande de volaille ou qui s'occupent de la transformation des viandes.

Coût: L'augmentation de $4,290,000 s'explique de la manière suivante:

(1) augmentation de six pour cent des traitements attribuables aux promotions, aux heures supplémentaires, au renouvellement des conventions collectives et aux contributions aux régimes de prestations des employés	$ 2,717,000
(2) traitements relatifs aux 51 années-hommes supplémentaires	1,738,000
(3) frais connexes en ce qui attrait aux années-hommes et aux services supplémentaires	478,000
(4) augmentation des revenus	(643,000)
	$ 4,290,000

ACTIVITÉ: ÉPIZOOTIES

Description

Les responsabilités à ce titre sont les suivantes:

oassurer l'application de la Loi sur les maladies et la protection des animaux;

oprévenir et contrôler les maladies contagieuses chez les animaux; contrôler et éliminer les maladies à déclaration obligatoire; dépister et éliminer les maladies exotiques;

ocontrôler l'importation des animaux et des produits d'origine animale;

ovoir à ce que le transport des animaux se fasse sans cruauté et sans perte; et

oinspecter, examiner et certifier les animaux et les produits d'origine animale destinés à l'exportation.

Cette activité est réalisée par l'administration centrale à Ottawa et par sept bureaux régionaux et comprend les sous-activités suivantes: les services de gestion et les services administratifs de la division des Épizooties, le programme d'éradication des maladies, les mesures d'éradication et les enquêtes dans les cas d'urgence, les quarantaines, l'inspection au point d'entrée et les soins prodigués aux animaux en transit. Les bureaux de district, qui peuvent avoir à participer à un certain nombre de sous-activités, sont situés dans des endroits stratégiques, habituellement dans un secteur géographique comptant environ 100,000 bêtes.

Des stations de quarantaine à sécurité maximale, permettant de loger et d'effectuer l'inspection du bétail, sont situées à Mirabel, à Edmonton, à Lévis, à Grosse-Ile et dans les îles St-Pierre et Miquelon. On retrouve le long de la frontière canado-américaine sept stations de quarantaine et des postes d'inspection. Il existe également des bureaux dans tous les aéroports et ports de mer internationaux pour l'inspection des animaux et des produits d'origine animale à importation restreinte.

Éléments principaux (1978-1979):

-la main-d'oeuvre représente $16.9 millions, soit 49% du coût total de l'activité;

-des contributions se chiffrant à $10.2 millions, soit 30% du coût total de l'activité, figurent au «programme d'éradication» au titre d'indemnités pour des animaux malades;

-le coût total de l'activité est diminué par des revenus estimés à $ 1.6 million provenant des droits d'inspection au point d'entrée et des droits de quarantaine; et

-les années-hommes autorisées sont principalement réparties entre le personnel de médecine vétérinaire (272), les inspecteurs des produits primaires (280) et le personnel de soutien administratif (134).

Indices de rendement

Soixante-dix-neuf pour cent des ressources de fonctionnement de la division sont attribuées à la sous-activité «programme d'éradication». Ces ressources viennent étayer plusieurs programmes de prévention, de surveillance, de contrôle et d'éradication des maladies. Les tableaux et les graphiques qui suivent, indiquent le rapport qui existe entre la croissance des ressources de fonctionnement attribuées à cette sous-activité et le nombre accru de tests sur place effectués dans le cadre de programmes majeurs de contrôle et d'éradication des maladies.

Extrant	1974-1975 Nombre réel	1975-1976 Nombre réel	1976-1977 Nombre réel	1977-1978 Prévision	1978-1979 Prévision
Nombre d'animaux examinés pour la tuberculose, la brucellose et la paratuberculose	1,637,238	2,029,648	2,756,986	3,090,774	3,379,950
Intrant					
Ressources de fonctionnement (en milliers de dollars)	8,994	10,608	12,350	14,174	15,022
Indice de coût					
Nombre d'animaux examinés par millier de dollars	182	191	223	218	225

(Graphics not included)

Coût total et besoins en main-d'oeuvre
par centre de responsabilité

Dépenses

	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence d'avec 1977-1978	Dépenses réelles 1976-1977
	($000)	($000)	(%)	($000)
ADMINISTRATION CENTRALE				
Coûts de fonctionnement	2,155	1,686	28	1,093
Revenus	(11)	(11)	-	(3)
Coût total	2,144	1,675	28	1,090
Années-hommes	38	45	(16)	31
STATIONS DE QUARANTAINE				
Coûts de fonctionnement	1,689	2,731	(38)	1,951
Revenus	(1,380)	(205)	573	(1,802)
Coût total	309	2,526	(88)	149
Années-hommes	27	29	(7)	28

BUREAUX RÉGIONAUX				
PROVINCES DE L'ATLANTIQUE				
Coûts de fonctionnement	1,574	1,452	8	1,279
Contributions	23	23	-	30
Revenus	(5)	(3)		(4)
Coût total	1,592	1,472	8	1,305
Années-hommes	58	60	(3)	56
QUEBEC				
Coûts de fonctionnement	4,222	3,690	14	3,616
Contributions	1,936	1,926	1	1,626
Revenus	(48)	(6)	-	(29)
Coût total	6,110	5,610	9	5,213
Années-hommes	129	129	-	130
ONTARIO				
Coûts de fonctionnement	6,689	5,767	16	5,218
Contributions	4,027	4,005	1	3,266
Revenus	(75)	(20)	-	(58)
Coût total	10,641	9,752	9	8,426
Années-hommes	196	173	13	172
MANITOBA				
Coûts de fonctionnement	1,831	1,605	14	1,423
Contributions	1,224	1,216	1	970
Revenus	(6)	(2)	-	(4)
Coût total	3,049	2,819	8	2,389
Années-hommes	48	48	-	48
SASKATCHEWAN				
Coûts de fonctionnement	2,376	2,127	12	2,013
Contributions	1,298	1,289	1	1,105
Revenus	(5)	(2)	-	(4)

Explications des principales différences:

Années-hommes: L'augmentation de 51 années-hommes est répartie entre les établissements inspectés par le fédéral et les établissements, situés au Canada, non enregistrés auprès du fédéral, qui produisent des viandes rouges, de la viande de volaille ou qui s'occupent de la transformation des viandes.

Coût: L'augmentation de $4,290,000 s'explique de la manière suivante:

(1) augmentation de six pour cent des traitements attribuables aux promotions, aux heures supplémentaires, au renouvellement des conventions collectives et aux contributions aux régimes de prestations des employés	$ 2,717,000
(2) traitements relatifs aux 51 années-hommes supplémentaires	1,738,000
(3) frais connexes en ce qui attrait aux années-hommes et aux services supplémentaires	478,000
(4) augmentation des revenus	(643,000)
	$ 4,290,000

Extrant	1974-1975 Nombre réel	1975-1976 Nombre réel	1976-1977 Nombre réel	1977-1978 Prévision	1978-1979 Prévision
Nombre d'animaux examinés pour la tuberculose, la brucellose et la paratuberculose	1,637,238	2,029,648	2,756,986	3,090,774	3,379,950
Intrant					
Ressources de fonctionnement (en milliers de dollars)	8,994	10,608	12,350	14,174	15,022
Indice de coût					
Nombre d'animaux examinés par millier de dollars	182	191	223	218	225

(Graphics not included)

Coût total et besoins en main-d'oeuvre
par centre de responsabilité

Dépenses

	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence d'avec 1977-1978	Dépenses réelles 1976-1977
	($000)	($000)	(%)	($000)
ADMINISTRATION CENTRALE				
Coûts de fonctionnement	2,155	1,686	28	1,093
Revenus	(11)	(11)	-	(3)
Coût total	2,144	1,675	28	1,090
Années-hommes	38	45	(16)	31
STATIONS DE QUARANTAINE				
Coûts de fonctionnement	1,689	2,731	(38)	1,951
Revenus	(1,380)	(205)	573	(1,802)
Coût total	309	2,526	(88)	149
Années-hommes	27	29	(7)	28

BUREAUX RÉGIONAUX				
PROVINCES DE L'ATLANTIQUE				
Coûts de fonctionnement	1,574	1,452	8	1,279
Contributions	23	23	-	30
Revenus	(5)	(3)		(4)
Coût total	1,592	1,472	8	1,305
Années-hommes	58	60	(3)	56
QUEBEC				
Coûts de fonctionnement	4,222	3,690	14	3,616
Contributions	1,936	1,926	1	1,626
Revenus	(48)	(6)	-	(29)
Coût total	6,110	5,610	9	5,213
Années-hommes	129	129	-	130
ONTARIO				
Coûts de fonctionnement	6,689	5,767	16	5,218
Contributions	4,027	4,005	1	3,266
Revenus	(75)	(20)	-	(58)
Coût total	10,641	9,752	9	8,426
Années-hommes	196	173	13	172
MANITOBA				
Coûts de fonctionnement	1,831	1,605	14	1,423
Contributions	1,224	1,216	1	970
Revenus	(6)	(2)	-	(4)
Coût total	3,049	2,819	8	2,389
Années-hommes	48	48	-	48
SASKATCHEWAN				
Coûts de fonctionnement	2,376	2,127	12	2,013
Contributions	1,298	1,289	1	1,105
Revenus	(5)	(2)	-	(4)

Coût total	3,669	3,414	7	3,114
Années-hommes	71	72	(1)	67
ALBERTA				
Coûts de fonctionnement	3,377	2,851	18	2,795
Contributions	1,419	1,410	1	947
Revenus	(11)	(4)	-	(7)
Coût total	4,785	4,257	12	3,735
Années-hommes	95	89	7	95
COLOMBIE-BRITANNIQUE				
Coûts de fonctionnement	1,719	1,486	16	1,557
Contributions	303	326	(7)	1,185
Revenus	(17)	(5)	-	(14)
Coût total	2,005	1,807	11	2,728
Années-hommes	54	53	2	53
Coût total pour l'activité	34,304	33,332	3	28,149
Total des années-hommes	716	698	3	680

Explications des principales différences:

Années-hommes:L'augmentation de 18 années-hommes est attribuable aux besoins de main-d 'oeuvre requis pour assurer la surveillance des nouveaux règlements américains sur l'importation des bestiaux dans leur application à l'importation des bovins canadiens et pour contrôler et inspecter les centres d'insémination artificielle du Canada s'occupant des embryons animaux et d'insémination artificielle et de l'exportation de sperme.

Coût total et besoins en main-d'oeuvre par sous-activité

Sous-activités	Années-hommes	Dépenses			
	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Augmentation ou (diminution)	Dépenses réelles 1976-1977	
		(en milliers de dollars)			
Éradication	511	27,146	24,848	2,298	22,620
Inspection au port d'entrée	109	2,913	2,263	650	2,174
Épizooties - Gestion et services administratifs	55	1,830	1,526	304	1,501
Stations de quarantaine	27	183	2,271	(2,088)	61
Eradication - Mesures d'urgence et enquêtes	6	295	216	79	255
Soins prodigués aux animaux en transit	8	263	826	(563)	1 90
Total au titre de l'activité	716	32,630	31,950	680	26,801
Ajouter: Services et locaux fournis gratuitement		1,674	1,382	292	1,348
Coût total de l'activité	716	34,304	33,332	972	28,149

Explications des principales différences:

Coût: L'augmentation de $972,000 au titre du coût total, s'explique par les facteurs suivants:

1) traitements et salaires $ 2,210,000

2) autres coûts de fonctionnement liés aux 18 années-hommes supplémentaires 365,000

3) services fournis gratuitement par d'autres ministères 292,000

4) diminution des fonds de capital pour l'achèvement des travaux de construction:

a) station de quarantaine de Mirabel (520,000)

b) garage et entrepôt à Grosse-Ile (75,000)

5) augmentation des revenus prévus, notamment ceux provenant des droits de quarantaine (1,300,000)

$972,000

ACTIVITÉ: PATHOLOGIE VÉTÉRINAIRE

Description

Les responsabilités à ce titre sont les suivantes:

oFournir des services de diagnostic en ce qui a trait à l'inspection des viandes et aux activités relatives aux épizooties, en fonction des obligations imposées par la Loi, et fournir ces services aux éleveurs de bestiaux, aux organismes provinciaux et aux vétérinaires.

oFaire des recherches sur les maladies animales qui ont des répercussions économiques importantes.

oFabriquer des produits biologiques (ingrédients pour les tests) et des réactifs servant à diagnostiquer les maladies que la division des épizooties doit contrôler en vertu de la Loi.

oExaminer les présentations techniques que font des entreprises biologiques ou pharmaceutiques pour tous les produits biologiques et tous les autres produits utilisés en médecine vétérinaire dont la mise en marché est réglementée par voie de législation.

oConstruire les laboratoires requis ainsi que les installations d'appoint.

L'administration centrale de la division de la Pathologie vétérinaire est située à Ottawa et les travaux sont effectués dans les laboratoires de Sackville, de Grosse-Ile, de Ste-Anne de Bellevue, d'Ottawa, de Guelph, de Winnipeg, de Saskatoon, de Lethbridge et de Vancouver.

Principaux éléments (1978-1979):

-La main-d'oeuvre représente $8.5 millions, soit 58% du coût total de l'activité.
-L'équipement et les fournitures de laboratoire se chiffrent à $ 1.9 million et représentent 13% du coût total de l'activité.
-Les années-hommes autorisées sont principalement réparties entre le personnel de la recherche scientifique (46), de la médecine vétérinaire (33), du soutien scientifique (168) et des opérations générales (97).

Indices de rendement:

Cinquante pour cent des ressources de l'activité «pathologie vétérinaire» est attribué aux services de diagnostic. Ces services viennent appuyer plusieurs programmes de contrôle et d'éradication des maladies, par exemple en ce qui concerne la brucellose et la tuberculose, et servent également dans le cadre de l'activité «inspection des viandes», en fournissant des diagnostics de confirmation pour les échantillons de sang et de tissus.

Le tableau qui suit indique le nombre et les types de tests

diagnostiques effectués dans les laboratoires de pathologie animale disséminés à travers le pays. Les techniques d'examen, en fonction du test à effectuer, varient considérablement en ce qui a trait à leur complexité et aux unités de travail requises pour les réaliser. Le tableau indique de façon générale les augmentations, d'une année à l'autre, du volume de travail et une amélioration du rendement attribuable aux techniques modernes auxquelles font appel les méthodes de diagnostic.

Types de tests diagnostiques

	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978
Brucellose:					
-Analyse du sang	1,490,008	1,841,541	2,150,400	2,379,834	2,689,955
-Epreuve de l'anneau (lait)	311,377	305,431	267,658	266,856	235,515
-Fixation-complément	31,071	33,751	38,582	34,682	73,201
Leptospirose	32,842	43,371	45,997	52,130	23,543
Paratuberculose	8,080	7,157	9,218	6,613	6,829
Rage	9,136	9,300	9,392	8,406	9,125
Anémie infectieuse des équidés	49,044	58,397	77,475	95,493	95,948
Leucose des bovins	6,562	-	8,715	4,610	3,424
Viandes et produits carnés	64,902	55,134	37,594	27,224	35,935
Tests divers	83,461	76,485	82,030	52,995	52,426
Fièvre catarrhale du mouton	-	-	-	61,314	65,205
Salmonellose des veaux	-	217	-	-	-
Mycoplasmose des volailles	-	70	-	-	-
Nombre total de tests	2,086,483	2,430,854	2,727,061	2,990,157	3,291,106
Années-hommes	188	188	204	220	220

ACTIVITÉ: PATHOLOGIE VETERINAIRE

Coût total et besoins en main-d'oeuvre par centre de responsabilité

Coût total	Années-hommes

	Estimation 1978-1979 ($000)	Prévision 1977-1978 ($000)	Différence d'avec 1977-1978 (%)	Dépenses réelles 1976-1977 ($000)	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Nombre réel 1976-1977
Administration centrale	896	601	49	581	20	21	16
Laboratoires Sackville	657	540	22	489	17	17	17
Ste-Anne de Bellevue	339	189	79	169	10	9	8
Grosse-Ile	253	214	18	548	7	7	7
Saint-Hyacinthe -Grands travaux d'équipement	50	-	-	-	-	-	-
Ottawa	6,817	6,541	4	5,652	226	224	222
Guelph	614	671	(8)	532	22	21	23
Winnipeg	228	177	29	151	8	9	7
Saskatoon	785	507	55	481	14	13	14
Lethbridge -Coût de fonctionnement	1,898	1,600	19	1,477	55	54	53
-Grands travaux d'équipement	1,600	400	300	-	-	-	-
Total Lethbridge	3,498	2,000	75	1,477	55	54	53
Vancouver	373	351	6	320	12	12	11
Coût total de l'activité	14,510	11,791	23	10,400	391	387	

Explications des principales différences:

Années-hommes: L'augmentation de quatre années-hommes est due aux tests supplémentaires que nécessitent les nouveaux règlements américains sur l'importation de bétail canadien.

Coût total et besoins en main-d'oeuvre par sous-activité

Sous-activités	Années-hommes	Dépenses			
		Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Augmentation (Diminution)	Dépenses réelles 1976-1977
		(en milliers de dollars)			
Services de diagnostic	219	7,263	5,831	1,432	4,916
Recherches vétérinaires	148	5,072	4,262	810	3,727
Gestion et services administratifs de la pathologie vétérinaire	10	448	341	107	351
Fabrication de produits biologiques	10	307	283	24	257
Services consultatifs	4	113	120	(7)	96
Total de l'activité	391	13,203	10,837	2,366	9,347
Plus: Services et locaux fournis gratuitement		1,307	954	353	1,053
Coût total de l'activité	391	14,510	11,791	2,719	10,400

Explications des principales différences:

Coût:L'augmentation de $2,719,000 au titre du coût total est essentiellement attribuable à:

1.Une augmentation de six pour cent des coûts de personnel $ 857,000
2.La construction du laboratoire à Lethbridge 1,200,000
3. D'autres dépenses de fonctionnement et des services fournis par d'autres ministères 662,000

$ 2,719,000

Grands travaux d'équipement

Prévisions	Coût total estimatif précédent	Coût total estimatif courant	Dépenses prévues jusqu'au 31 mars 1978	1978-1979	Besoins des années futures
		(en milliers de dollars)			
Laboratoires:					
- Lethbridge (Alberta)	7,000	7,000	400	1,600	5,000
- Saint-Hyacinthe (Québec)	7,000	7,000	-	50	6,950
Total	14,000	14,000	400	1,650	11,950

Besoins des années futures (en milliers de dollars)

Années	Lethbridge	Saint-Hyacinthe	Total
- 1979-1980	3,500	1,725	5,225
- 1980-1981	1,500	2,850	4,350
- 1981-1982	-	2,375	2,375
Total	5,000	6,950	11,950

Date prévue de la fin des travaux: 31 mars 1981 31 mars 1982

ACTIVITÉ: ADMINISTRATION

Description

Les responsabilités à ce titre sont les suivantes:

-Élaborer et voir à la mise en application des politiques et des programmes destinés à assurer la protection et l'amélioration des cheptels et la comestibilité des produits carnés.

-Combler les besoins de financement et de gestion comptable du programme.

-Voir à ce que l'on obtienne le personnel, les locaux, le matériel et les autres services requis.

-Assurer l'acquisition de connaissances, la formation et le perfectionnement en ce qui a trait au personnel technique, professionnel et de soutien.

Cette activité est confiée aux services situés à Ottawa et assure la prestation de services de gestion générale et de services de soutien en ce qui a trait aux activités concernant l'inspection des viandes, la lutte contre les épizooties, la pathologie vétérinaire et la direction générale des services extérieurs et services de soutien.

Principaux éléments (1978-1979):

Les contributions dont il est fait mention se chiffrent à $1.9 million (54% du coût total de l'activité). Elles aideront à financer la construction des rajouts ou des agrandissements apportes aux institutions d'enseignement des sciences vétérinaires de trois universités.

Les $824,000 prévus pour la main-d'oeuvre représentent 24% du coût total de l'activité.

-Les fonds attribués à l'enseignement, à la formation et au perfectionnement sont de $686,000 et représentent 20% du coût total de l'activité.

Coût total et besoins en main d'oeuvre par sous-activité

Sous-activités	Années-hommes			Dépenses			Dépenses réelles
	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Augmentation (Diminution)	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Augmentation (Diminution)	1976-1977
				(en milliers de			

dollars)					
Contributions	-	1,856	992	864	74
Formation, enseignement et perfection-nement	8	686	555	131	439
Services administratifs	23	640	555	85	708
Direction et gestion générale	3	167	146	21	138
Total de l'activité	34	3,349	2,248	1,101	1,359
Ajouter: Services et locaux fournis gratuitement	-	114	84	30	93
Coût total de l'activité	34	3,463	2,332	1,131	1,452

Explication des principales différences:

L'augmentation de $1,131,000 est essentiellement attribuable à la contribution en vue de la construction d'installations d'enseignement des sciences vétérinaires ($864,000).

ACTIVITÉ: DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES EXTÉRIEURES ET SERVICES DE SOUTIEN

Description

La direction générale des Services extérieurs a charge de l'administration des opérations régionales liées au programme.

Cette activité est confiée à sept bureaux régionaux par l'intermédiaire desquels sont dirigées les activités de l'inspection des viandes et de la lutte contre les épizooties.

Principaux éléments:

-Le montant de $1 .7 million pour les coûts de main-d'oeuvre représente 76% du coût total de l'activité.

Coût total et besoins en main-d'oeuvre par centre de responsabilité

Coût total

	Années-hommes			Dépenses			
	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence d'avec 1977-1976	réelles 1976-1977	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Nombre réel 1976-1977
	($000)	($000)	(%)	($000)			
Provinces de l'Atlantique	250	230	9	247	10	10	10
Québec	342	306	12	248	15	15	15
Ontario	675	578	17	625	31	31	39
Manitoba	238	214	11	189	11	11	11
Saskatchewan	249	222	12	225	10	10	11
Alberta	266	230	16	223	12	12	11
Colombie-Britannique	205	191	7	177	9	9	8
Coût total de l'activité	2,225	1,971	13	1,934	98	98	105

Explication des principales différences:

La différence de $254,000 est due aux augmentations de traitements (6%) prévues pour 1978-1979 et aux autres coûts de fonctionnement (7%).

B - Commission canadienne du lait

Table des matières

Description du programme

Objectif 00
Sous-objectifs 00
Activités 00
Financement de la Commission 00
Grandes lignes 00

Indices des activités 00

Sommaire par crédits 00
Coût total du programme 00
Sommaire par activité et par articles de dépense 00
Main-d'oeuvre 00

Description

Objectif

Assurer aux producteurs de lait et de crème dont l'entreprise est viable un revenu équitable en compensation du travail et des sommes qu'ils ont investis et assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et suffisant en produits laitiers de haute qualité.

Sous-objectifs

-Assurer aux producteurs laitiers des revenus stables;

-Assurer l'équilibre entre l'offre et la demande de produits laitiers;

-Stimuler la productivité et le rendement de l'industrie laitière ainsi que la vente des produits laitiers; et

-Améliorer la qualité de la production laitière.

Activités

Administration - Coordination relative à l'élaboration de la politique laitière; administration des activités de la Commission; et administration des contingents de mise au marché par le biais des organismes provinciaux de mise en marché.

Mise en marché - Au moyen d'offres d'achat, soutien du prix du beurre canadien de première catégorie, du lait écrémé en poudre et du fromage cheddar sur les marchés canadiens et étrangers. Prélèvements de droits auprès des producteurs afin de combler les pertes à l'exportation.

Soutien des revenus des producteurs laitiers - stabiliser le revenu des producteurs laitiers et moderniser l'industrie laitière à l'aide du versement de subsides pour le lait et la crème livrés dans le cadre des contingents de mise au marché et à l'aide du paiement des frais de possession et de contributions destinés à compenser les pertes à l'exportation.

Recherche sur les produits et les marchés et promotion des produits - développer de nouveaux produits et favoriser la consommation des produits laitiers au Canada et à l'étranger.

Financement de la Commission

Il existe quatre sources auxquelles puise la Commission pour obtenir les fonds dont elle a besoin pour financer ses activités.

1. Un crédit parlementaire destiné à la Commission canadienne du lait dont les fonds servent à couvrir les dépenses d'administration et de recherches sur les produits et les marchés et promotion des produits (crédit 50).

2. Un crédit parlementaire au titre de paiements à l'Office de stabilisation des prix agricoles, lequel, en retour, avance à la Commission les fonds pour les montants payés comme subsides aux producteurs de lait et de crème, pour les frais de possession liés aux activités de mise en marché et pour les contributions destinées à combler les pertes à l'exportation (cette affectation de crédit est incluse dans le programme de la production et de la commercialisation agro-alimentaires du ministère de l'Agriculture crédit 20).

3. Des prêts consentis par le gouvernement fédéral afin de maintenir les stocks de lait écrémé en poudre, de beurre et de fromage cheddar que possède la Commission.

4. Droits payés par les producteurs pour couvrir les pertes subies par la Commission lors de la vente des surplus de lait écrémé en poudre.

Grandes lignes

1. La forte baisse de la demande sur les marchés mondiaux de lait écrémé en poudre, mouvement qui a été amorcé au début de 1975, qui s'est poursuivi en 1976-1977 et que l'on prévoit devoir se poursuivre au cours de 1977-1978 et de 1978-1979. La concurrence au plan international s'est intensifiée et continue d'exercer des pressions à la baisse sur les prix mondiaux du lait écrémé en poudre. Le Canada a réussi à freiner une tendance à la hausse dans la production du lait au cours de 1976-1977 mais d'autres grands pays producteurs n'ont pas connu le même succès et les conséquences de ce cycle de production affectant la production mondiale de lait continuera d'avoir une influence sur les opérations de la Commission au cours des années 1977-1978 et 1978-1979.

2.La Commission prendra d'importantes nouvelles mesures en vue de réduire les pertes actuellement attribuables aux exportations de lait écrémé en poudre. On s'efforcera davantage d'accroître le produit des exportations, maintenant que la stratégie de mise en marché de la Commission a permis d'accroître sensiblement le volume des ventes à l'exportation. Un autre secteur à développer est la capacité du marché canadien d'absorber un volume accru de lait écrémé en poudre. Cela sera réalisé dans le cadre de l'activité «recherches sur les produits et les marchés et promotion des produits».

Indices des activités

	1978-1979 Estimation	1977-1978 Prévision	1976-1977 Quantités réelles
Activité: soutien du revenu des producteurs laitiers			

Besoins canadiens en lait et crème industriels	9.8 milliards de livres	10.0 milliards de livres	9.5 milliards de livres
Programme - contingent national de mise au marché	10.37 milliards de livres	10.56 milliards de livres	9.9 milliards de livres
Subside pour la production inférieure au contingent	$2.66/ 100 lbs.	$2.663 100 lbs.	$2.66/ 100 lb.s
Taux de rentabilité prévus pour le lait industriel	$12.42/ 100 lbs.	$11.863 100 lbs.	$11.45/ 100 lb.s
Activité: mise en marché			
Droits payés par les producteurs (production inférieure au contingent)	$1./ 100 lbs.	$1.20/ 100 lbs.	$1.35/ 100 lbs.
Droits payés par les producteurs (production en sus du contingent)	7.50/ 100 lbs.	7.00/ 100 lbs.	8.60/ 100 lbs.
Prêts consentis par le Canada en appui aux stocks détenus- sommes maximales	$147 M	$300 M	$284 M
Prix de soutien Lait écrémé	$.74/lb.	$.72/lb.	$.68/lb.

en poudre			
Beurre	$1.27/lb.	$1.18/lb.	$1.08/lb.
Stocks - 31 mars			
Lait écrémé en poudre	56 millions de livres	38 millions de livres	194 millions de livres
Beurre	19 millions de livres	33 millions de livres	11 millions de livres

Sommaire par crédits
(en milliers de dollars)

	Prévisions			Dépenses	
	Montants à voter 1978-1979	Montants votés 1977-1978	Différence	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Dépenses réelles 1976-1977
	$	$	$	$	$	$
Crédit 50 - Commission canadienne du lait - Dépenses du programme	2,951	1,700	1,251	2,951	5,918	1,849

Coût total du programme
(en milliers de dollars)

	Dépenses			
	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence	Dépenses réelles 1976-1977
	$	$	$	$
Montant à voter (crédit 50)	2,951	5,918	(2,967)	1,849
Services fournis gratuitement par d'autres ministères	100	87		

13 82

	3,051	6,005	(2,954)	1,931
Coût du programme financé par l'Office de stabilisation des prix agricoles (crédit 20)	278,000	301,000	(23,000)	233,118
"Coût du programme financé par les fonds de la Commission	-	-	-	13,026
Coût du programme à financer par les crédits des années futures	-	-	-	195,200
Coût total du programme	281,051	307,005	(25,954)	443,275

Sommaire par activité et par articles de dépense
(en milliers de dollars)

	Dépenses			
Activité	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence	Dépenses réelles 1976-1977
	$	$	%	$
Soutien du revenu des producteurs laitiers				
Subsides versés	261,000	266,000	(2)	258,832
Contributions au titre des pertes à l'exportation	-	15,000	(100)	-
Frais de possession				
Intérêts	9,000	11,000	(18)	20,801
Frais d'entreposage, de transport et autres coûts	8,000	9,000	(11)	15,029
	278,000	301,000	(8)	294,662
Mise en marché				
Administration				
Personnel	1,346	1,054	28	898
Autres	705	951	(26)	533
	2,051	2,005	2	1,431

Recherches sur les produits et les marchés et promotion des produits- Services de consultation	1,000	4,000	(75)	500
Coût total du programme avant poste extraordinaire	281,051	307,005	(8)	296,593
Poste extraordinaire: réserve pour pertes à l'exportation au titre de l'année courante et des années antérieures	-	-	-	146,682
Coût total du programme	281,051	307,005	(8)	443,275

Explications des principales différences:

1.Il y a une réduction des subsides versés au titre du soutien du revenu des producteurs laitiers par suite d'une réduction de 2% de la demande canadienne de lait industriel.

2.Les prévisions de dépenses pour 1977-1978 incluent une contribution du gouvernement de $15 millions pour les pertes à l'exportation qui a été annoncée dans le cadre du programme laitier de l'année.

3.Les frais de possession devraient décroître de $3 millions (15%) principalement par suite de la prévision d'une baisse de la production de lait industriel.

4.On prévoit une hausse des frais d'administration principalement à cause d'une augmentation de l'effectif (9 années-hommes) et des redressements normaux des traitements.

5.On prévoit que les recherches sur les produits coûteront $1 million en 1977-1978 et en 1978-1979. Les sommes relatives aux recherches sur les marchés et à la promotion des produits sont approuvées sur une base annuelle. Les dépenses prévues pour 1977-1978 sont de $3 millions. Il n'y a pas eu attribution de fonds pour 1978-1979.

Main-d'oeuvre

Nombre

	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	(%) Différence	réel 1976-1977
Années-hommes autorisées	59	50	18	53
Effectif constant prévu au 31 mars	59	50	18	50

Augmentation du personnel nécessaire pour faire face aux activités accrues du programme. (4 employés du soutien administratif, 4 des services administratifs et 1 du groupe technique)

D - Société du crédit agricole

Table des matières

Sommaire du programme

Description du programme -

Sommaire par crédits 00

Sommaire des opérations 00

Sommaire des activités de prêts 00

Organigramme 00

Détails

Analyse des sommes à recevoir à long terme ventilées par taux annuels d'intérêt et par année d'échéance 00

Analyse des prêts consentis par le Canada, ventilés par taux annuels d'intérêt et par année d'échéance 00

Analyse des activités 00

Description

La Société du crédit agricole est un organisme de la Couronne constitué en vertu de la Loi de 1959 sur le crédit agricole afin de succéder à la Commission du prêt agricole canadien. En vertu des dispositions de la Loi sur 1e crédit agricole, elle offre des prêts hypothécaires à long terme aux agriculteurs canadiens afin de leur permettre de mettre sur pied des entreprises agricoles viables. Elles a également charge de l'application de la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles, en vertu de laquelle des prêts sont octroyés à des syndicats ou à des groupes comptant trois agriculteurs ou plus pour l'achat en commun de machines aratoires, de bâtiments agricoles

et d'équipement fixe. La Société agit également comme agent du ministère de l'Agriculture du Canada en ce qui a trait à la réalisation du Plan de transfert des terres dans le cadre du programme développement des petites fermes.

L'administration centrale de la Société est située à Ottawa et l'on trouve des succursales à Kelowna (C.-B.), Edmonton (Alb.), Regina (Sask.), "Winnipeg (Man.), Guelph (Ont.), Ste-Foy (Qué.) et Moncton (N.-B.). Le bureau de Moncton dessert les quatre provinces de l'Atlantique.

L'administration centrale a pour fonctions de préciser et d'énoncer les politiques générales, d'assurer une interprétation et une application uniformes de la législation et d'exercer un contrôle administratif et financier.

Les opérations de prêts de la Société sont décentralisées et les gestionnaires des succursales ont le pouvoir d'approuver ou de refuser les prêts. Les autres fonctions assumées au niveau des succursales comprennent le débours des fonds relatifs aux prêts, l'administration générale des comptes de prêts en ce qui a trait au maintien des cautionnements hypothèques et aux remboursements des débiteurs, la tenue des comptes sous surveillance, le recrutement et la formation du personnel du bureau et l'établissement de liens appropriés avec les autres organismes et institutions agricoles provinciaux et fédéraux.

La Société dispose de 226 conseillers en crédit à demeure répartis dans toutes les principales régions agricoles du Canada. Ils conseillent les requérants et leur indiquent la meilleure manière d'utiliser les ressources disponibles de l'organisation, de développer et d'exploiter leurs entreprises agricoles comme unités agricoles familiales rentables. Ils reçoivent les demandes de prêt, procèdent à l'évaluation du dossier au nom de la Société et, au besoin, s'occupent des opérations de supervision faisant suite aux prêts.

La Société a enregistré des pertes parce qu'il n'existait pas de marge d'intérêt au titre des prêts consentis aux emprunteurs avant novembre 1968. Au cours de cette période, le taux d'intérêt exigé était de 5% alors que la Société devait payer des taux allant jusqu'à 6.875% au titre des fonds qu'elle devait emprunter. Des profits d'exploitation sont à prévoir au fur et à mesure que la marge d'intérêt favorisant la Société s'accroîtra.

Sommaire par crédits

	Prévisions			Dépenses		
	Montants à votes 1978-1979 $	Montants votés 1977-1978 $	Différence $	Estimation 1978-1979 $	Prévision 1977-1978 $	Dépenses réelles 1976-1977 $
Budgétaire						
Crédit 65 - Société du crédit agricole - Montant estimatif requis pour couvrir le déficit de fonctionnement de la Société du crédit agricole pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979	500,000	6,800,000	(6,300,000)	500,000	900,000	959,000
	500,000	6,800,000	(6,300,000)	500,000	900,000	959,000
Non-budgétaire						
Statutaire - Prêts destinés aux agriculteurs en vue de l'achat de fermes, et souscription au capital en vertu de la Loi sur le crédit agricole (S.R., c. F-2)				266,200,000	298,600,000	267,351,000
Statutaire - Prêts destinés						

aux syndicats agricoles en vertu de la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles (S.R., c. F-4)	300,000	(700,000)	(870,000)
	266,500,000	297,900,000	266,481,000
Total au titre du programme	267,000,000	298,800,000	267,440,000

Les prêts consentis aux agriculteurs en vertu de la Loi sur le crédit agricole, comportent, à partir de la date où ils sont approuvés, un intérêt égal au taux de base majoré de un pour cent. Le taux de base est établi en utilisant le rendement moyen des obligations du gouvernement du Canada payables en monnaie canadienne et venant à échéance dans cinq à dix ans. Toutefois, si un nouveau prêt est accordé en vertu de la Loi sur le crédit agricole et qu'une partie de ce prêt doive servir à rembourser un prêt antérieur accordé en vertu de la même Loi, le taux courant du prêt et celui du prêt déjà accordé sont combinés et l'on exige un taux mixte. Les taux d'emprunt sont établis pour des périodes de six mois commençant le 1er avril et le 1er octobre de chaque année et s'appliquent à tous les prêts autorisés au cours de la période de six mois concernés.

Les taux d'intérêt pour les emprunts de la Société auprès du gouvernement du Canada sont calculés pour des périodes de six mois commençant le 1er avril et le 1er octobre de chaque année en conformité avec les modalités de paiement approuvées par le gouverneur en conseil.

Les nouveaux prêts sont traditionnellement accordés pour acquérir de nouvelles terres (38.7% des prêts en 1976-1977), de nouvelles unités (32.8%) ou pour des améliorations de nature permanente (15%).

Les prêts consentis à des personnes âgées de moins de 35 ans représentent plus de 73% des prêts accordés en 1976-1977 en vertu de la Loi sur le crédit agricole.

Indices de rendement:

	Prévisions 1978-1979	Prévisions 1977-1978	Chiffres réels 1976-1977
Marge d'intérêt	.608%	.586%	.586%
Pourcentage des frais d'administration en comparaison de la moyenne des prêts à recouvrer	.745%	.761%	.785%
Pourcentage des pertes relatives aux prêts en comparaison de la moyenne des prêts à recouvrer	.023%	.017%	.003%
Prêts en règle	91.0%	91.4%	91.8%
Total du portefeuille des prêts (en millions de dollars)	$2,880	$2,590	$2,238

Sommaire des opérations - Loi sur le crédit agricole
(en milliers de dollars)

	Dépenses			
	Estimation 1978-1979 $	Prévision 1977-1978 $	Différence d'avec 1977-1978 %	Dépenses réelles 1976-1977 $
Revenus d'intérêt sur prêts aux agriculteurs	204,100	178,000	14.7	151,783
Moins: Dépenses d'intérêts	188,200	164,300	14.5	139,717
	15,900	13,700	16.1	12,066
Autres revenus	1,900	2,100	(9.5)	1,640
	17,800	15,800	12.7	13,706
Dépenses				
Traitements et contributions aux régimes de prestations des employés	14,700	13,500	8.9	12,452
Voyages	1,500	1,400	7.1	1,248
Locaux	1,200	1,100	9.1	1,078
Provision pour créances douteuses	900	700	28.6	512
Autres	1,300	1,200	8.3	1,013
	19,600	17,900	9.5	16,303
Soustraire: Somme attribuée aux opérations concernant l'application de la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles et				

le programme de développement des petites fermes	400	500	(20.0)	733
	19,200	17,400	10.3	15,570
Perte d'exploitation	(1,400)	(1,600)	(12.5)	(1,864)
Prévu au crédit	500	900	(44.4)	959
Perte nette	(900)	(700)	28.6	(905)

D - Société du crédit agricole

Sommaire des activités de prêts
(en milliers de dollars)

	Estimation 1978-1979 $	Prévision 1977-1978 $	Différence d'avec 1977-1978 %	Débours: réels 1976-1977 $
Prêts accordés:				
Aux agriculteurs	480,000	521,000	(7.9)	443,079
Aux syndicats agricoles	2,900	2,600	11.5	1,821
Pour le développement des petites fermes	300	300	-	795
	483,200	523,900	(7.8)	445,695
Refinancement des prêts existants	(125,300)	(136,600)	(8.3)	(92,231)
Nouveaux prêts	357,900	387,300	(7.6)	353,464
Fonds pour de nouveaux prêts:				
Non budgétaire - statutaire	266,500	297,900	(10.5)	266,481
Remboursement du capital sur les emprunts non réglés	91,400	89,400	2.2	86,983
	357,900	387,300	(7.6)	353,464

Analyse des sommes à recevoir à long terme
au 31 mars 1977

Voici un sommaire des sommes à recevoir à long terme présentées globalement et ventilées par taux annuels d'intérêt et par année financière d'échéance:

Echéances par année financière
(en milliers de dollars)

Taux annuels d'intérêt %	Total	1978	1979	1980	1981	1982	1983 à 2007
	$	$	$	$	$	$	$
5-5 7/8	371,295	30,980	18,991	19,503	20,015	20,417	261,389
6-6 7/8	362,161	24,072	11,265	11,551	11,928	12,392	290,953
7-7 7/8	542,332	31,016	12,668	13,533	14,423	15,315	455,377
8-8 7/8	698,463	41,023	13,895	14,791	15,492	16,149	597,113
9-9 7/8	270,821	12,673	3,870	4,206	4,570	4,944	240,558
10	43,085	1,048	650	693	692	724	39,278
	2,288,157	140,812	61,339	64,277	67,120	69,941	1,884,668

Au 31 mars 1977, les intérêts courus se chiffraient à $87,033,000 ($72,372,000 en 1976) et les arriérés à $ 15,541,000 ($10,366,000 en 1976) Ces sommes sont comprises et figurent dans le tableau comme venant à échéance au cours de l'année se terminant le 31 mars 1978.

Des paiements anticipés, au titre du capital et effectués par les emprunteurs au cours de l'année, représentent $33.7 millions ($36.1 millions en 1976) et ont servi à réduire 1e capital. Par conséquent, ce montant a réduit le capital qui normalement devait venir à échéance dans les années qui suivent.

Analyse des prêts consentis par le Canada
au 31 mars 1977

Voici un sommaire des prêts consentis par le Canada, présentés globalement et ventilés par taux annuels d'intérêt et par année financière d'échéance:

Échéances par année financière
(en milliers de dollars)

Taux annuels d'intérêt %	Total	1978	1979	1980	1981	1982	1983 à 1998
	$	$	$	$	$	$	$
3-4 7/8	18,147	2,698	2,260	2,353	2,451	2,552	5,833
5-5 7/8	303,188	35,387	28,709	29,767	31,063	32,761	145,501
6-6 7/8	654,680	46,857	38,094	40,544	43,152	45,929	440,104
7-7 7/8	551,699	28,471	19,969	21,367	22,550	23,426	435,916
8-8 7/8	530,613	29,019	12,293	13,304	14,401	15,592	446,004
9	145,550	4,428	3,196	3,456	3,555	3,680	127,235
	2,203,877	146,860	104,521	110,791	117,172	123,940	1,600,593

Les montants non réglés au 31 mars 1977 comprennent des intérêts accrus s'élevant à $51,694,000 ($43,111,000 en 1976) et sont indiqués au tableau comme venant à échéance au cours de l'année se terminant le 31 mars 1978.

Analyse des activités de la Société

	Estimation 1978-1979	Prévision 1977-1978	Différence	Chiffres réels 1976-1977
LOI SUR LE CRÉDlT AGRICOLE				
Nombre de prêts approuvés	5,900	7,100	(1,200)	4,465
Montant des prêts approuvés	$480,000,000	$550,000,000	$(70,000,000)	$301,433,000
Montant moyen approuvé	$ 81,400	$77,500	$ 3,900	$67,510
Montant des prêts versés	$480,000,000	$521,000,000	$(41,000,000)	$443,078,600
Nombre de prêts non réglés	72,800	72,100	700	71,419
Capital non réglé	$2,747,000,000	$2,478,000,000	$269,000,000	$2,187,436,300
Prêts en règle	91.0%	1.5%	(.5%)	91.9%
Marge d'intérêt	.609%	.587%	.022%	.587%
Frais d'administration en pourcentage du capital moyen non remboursé	.735%	.746%	(.011%)	.758%
LOI SUR LE CRÉDIT AUX SYNDICATS AGRICOLES				
Nombre de prêts approuvés	130	100	30	67
Montant des prêts approuvés	$3,000,000	$2,100,000	$900,000	$1,336,000
Montant moyen approuvé	$23,200	$21,100	$2,100	$19,940
Montant des prêts versés	$2,900,000	$2,600,000	$300,000	$1,821,500
Nombre de prêts non réglés	870	890	(20)	952
Capital non réglé	$10,700,000	$10,400,000	$300,000	$11,377,000
Prêts en règle	92.0%	91.0%	1.0%	90.2%
Marge d'intérêt	.350%	.380%	(.030%)	.476%
Frais d'administration en pourcentage du capital moyen non remboursé	.560%	.580%	(.020%)	.614%
DÉVELOPPEMENT DES PETITES FERMES				
Nombre de prêts approuvés	15	15	-	32
Montant des prêts approuvés	$300,000	$300,000	-	$568,600
Montant moyen approuvé	$ 20,000	$ 20,000	-	$ 17,770
Montant des prêts versés	$ 300,000	$ 300,000	-	$ 795,200
Nombre de prêts non réglés	560	580	(20)	606
Capital non réglé	$9,200,000	$9,700,000	$(500,000)	$10,016,000

Prêts en règle	87.5%	88.0%	(.5%)	88.4%
Marge d'intérêt	.610%	.650%	(.040%)	.756%
Frais d'administration en pourcentage du capital moyen non remboursé	3.50%	4.80%	(1.30%)	6.81%

ANNEXE E

RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
À LA CHAMBRE DES COMMUNES:

LE 27 FÉVRIER 1978

(Rapport de l'Énergie atomique du Canada, Limitée)

LE 11 AVRIL 1978

(Rapport sur les sociétés de la Couronne)

LE 29 JUIN 1978

(sur des sujets choisis des Rapports du Vérificateur général
de 1976 et 1977)

ANNEXE E

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES
PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES
LE 27 FÉVRIER 1978

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 27 février 1978

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

(Rapport de l'Énergie atomique du Canada, Limitée)

1. Conformément au mandat permanent du Comité permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1976 et, en particulier, les questions suivantes concernant l'Énergie atomique du Canada, Limitée (EACL):

Vérifications comptables

Paragraphe 18.1-L'Énergie atomique du Canada, Limitée-Les paiements aux agents ne comportent pas suffisamment de documents à l'appui.

Étude de la gestion et du contrôle financiers

Appendice D-L'Énergie atomique du Canada Limitée

Partie	Contenu	Numéro du Paragraphe

I	RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS	5-6
II	RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	7-8
III	ANALYSE DES TÉMOIGNAGES	9
	Historique	10-16
	Paiement aux Agents-Argentine	17-25
	Paiement aux Agents-Corée	26-46
	Gestion et contrôle financiers	47-50
IV	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	51-54
	Objectifs de l'EACL	55-57
	La prise de décision	58-63
	Code d'éthique du commerce	64-69
	Renégociation du contrat Eisenberg	70-72
	Entente concernant les services post-contractuels	73-76
	Approbation des paiements	77-79
	Méthodes de contrôle financier	80-82

2. L'honorable Alastair Gillespie, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a comparu devant le Comité les 9, 14 et 21 décembre 1976 et l'honorable Donald Macdonald, alors ministre des Finances, a comparu le 3 février 1977. Nous leur savons gré d'avoir bien voulu comparaître ainsi que les témoins suivants dont les titres sont ceux qu'ils portaient lors de leur première comparution:

M.J. Lorne Gray, ancien président, l'Énergie atomique du Canada, Limitée.

De l'Énergie atomique du Canada Limitée:

M.R. Campbell, président, Conseil d'administration;

M.J.S. Foster, président;

M.H.W. Macdonell, directeur et président du Conseil d'administration, Comité de Direction de la réorganisation de la gestion;

M.J. Hardwick, vice-président, Finances;

M.A.H.M. Laidlaw, secrétaire;

M.E. Deslauriers, trésorier.

Du Conseil du Trésor:

M.S. Mensforth, sous-secrétaire, Direction de l'administration financière.

De la Direction du service législatif, Chambre des communes:
M.J.P.J. Maingot, conseiller parlementaire et légiste.

Du Bureau du Vérificateur général:

M.J.J. Macdonell, vérificateur général du Canada;

M.R. Chatelain, sous-vérificateur général;

M.W.A. Bradshaw, vérificateur général adjoint;

M.D.L. Meyers, directeur général, Étude de la gestion et du contrôle financiers;

M.P.G. Boomgaardt, ancien directeur général, Vérification des sociétés;

M.J.P. Boisclair, ancien vice-directeur général, Étude de la gestion et du contrôle financiers.

3. Votre Comité désire remercier les services de presse et les personnes qui ont mené des enquêtes poussées, en particulier dans des pays étrangers. Leur travail a aidé votre Comité à poursuivre le contre-interrogatoire de certains témoins et à obtenir des renseignements supplémentaires des témoins qui refusaient de répondre aux questions qui leur étaient posées.

4. Votre Comité a cherché à établir les faits suivants:

a) les paiements d'honoraires versés aux agents pour obtenir les ventes de centrales nucléaires ont-ils servi à des fins illégales ou malhonnêtes?

b) l'EACL a-t-elle fait preuve de discernement dans les arrangements conclus avec les agents engagés pour obtenir des commandes de ventes à l'étranger?

c) le Conseil d'administration et la direction ont-ils géré et surveillé d'une façon sérieuse et responsable les affaires de l'EACL? et

d) le gouvernement s'est-il acquitté de sa responsabilité fondamentale en étudiant avec toute l'attention voulue les objectifs et l'administration de l'EACL?

I-RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

5. Votre Comité tire les conclusions suivantes:

a) certains témoins de la direction de l'EACL ont refusé de répondre aux questions et de collaborer avec les enquêteurs; le témoin principal, M.J. Lorne Gray, s'est même montré évasif dans ses réponses;

b) M. Gray, qui était alors président de l'EACL, s'est engagé, de sa propre initiative et au nom de la société de la Couronne, du gouvernement et des Canadiens, à verser des sommes importantes en honoraires aux agents. En outre, M. Gray ignorait la nature des

services rendus par les agents ainsi que l'identité des personnes qui recevaient finalement les paiements. Dans le cas de la vente à l'Argentine, il a affirmé qu'il préférait ignorer l'identité de l'agent;

c) Votre Comité n'a pas réussi à obtenir de réponse à certaines questions fondamentales. Le fait qu'on ait pu réussir à cacher l'identité des personnes qui recevaient les fonds ainsi que la nature des services rendus grâce aux procédures bancaires complexes utilisées dans certains pays étrangers pousse votre Comité à croire que certains des versements ont bien été utilisés à des fins illicites ou frauduleuses; et

d) M. Ross Campbell qui faisait autrefois partie du service diplomatique a été nommé président au Conseil d'administration de l'EACL et chargé de renégocier les contrats de vente. Loin d'améliorer les conditions de l'entente avec l'agence, il a nommé Eisenberg comme agent exclusif pour la vente d'un second réacteur à la Corée du Sud, sans préciser ce que coûterait ses services.

6. De plus, votre Comité tire les conclusions suivantes:

a) le fait que l'EACL soit devenue une entreprise commerciale importante de simple organisme de recherche qu'elle était, n'a pas fait l'objet de vérifications appropriées de la part du Gouvernement ou du Parlement;

b) le processus de prise de décision a donné de trop larges pouvoirs à l'ancien président, M.J. Lorne Gray, sans prévoir de garanties suffisantes de protection de l'intérêt public et de ses investissements dans l'EACL;

c) la direction de l'EACL ne s'est pas conformée à des pratiques commerciales acceptables dans sa façon de conclure des arrangements avec des agents, pas plus qu'elle ne s'est suffisamment conformée aux normes strictes d'éthique du commerce auxquelles les sociétés de la Couronne devaient être soumises;

d) le paiement d'honoraires considérables non justifiés par la direction de l'EACL est tout à fait inacceptable;

e) dans le cas de la vente à la Corée, le Conseil d'administration de l'EACL n'a pas tenu compte des répercussions financières ou autres de l'entente sur les services post-contractuels avec M. Eisenberg, et n'a donc pas entièrement protégé les intérêts de l'EACL;

f) la haute administration de l'EACL, y compris le secrétaire, le trésorier et le vérificateur attitré, ne se sont pas acquittés convenablement de leurs responsabilités. En particulier, les limites de l'autorité n'ont pas été respectées; le Conseil d'administration n'a pas fait rapport comme il convenait et les contrats soumis pour examen n'ont pas été étudiés minutieusement. En outre, les procès-verbaux du Conseil n'ont pas été correctement dressés. En approuvant

les honoraires des agents, la haute administration a autorisé le paiement d'un intérêt inutile de $132,289 à M. Eisenberg.

g) le Conseil d'administration et la direction de l'EACL n'ont pas pris les mesures nécessaires permettant à la société de la Couronne de se préparer à assumer les transactions commerciales très importantes, tant au pays qu'à l'étranger, en s'assurant les services nécessaires d'experts pour la commercialisation et la surveillance des projets de spécialistes financiers.

h) on a permis à l'EACL de s'engager dans des activités hautement compétitives et financièrement risquées sans que cette société n'ait évalué adéquatement ses objectifs, les possibilités réelles de ses systèmes financiers et les capacités de sa direction à faire face aux demandes nouvelles.

II-RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

7. Les recommandations de votre Comité, énumérées dans la Section IV, exigent de toutes les personnes qui dirigent ou contrôlent les sociétés de la Couronne qu'elle prennent les mesures suivantes:

a) le Parlement devrait veiller à ce que les définitions des objectifs des sociétés, énoncées dans les lois, imposent l'obligation d'une étude parlementaire avant qu'une société de la Couronne puisse modifier substantiellement la nature de ses activités.

b) le Gouvernement devrait:

(i) énoncer clairement les responsabilités et devoirs des Conseils d'administration des sociétés de la Couronne;

(ii) veiller à ce que la haute administration ait les qualifications requises pour les tâches qu'on lui assigne;

(iii) exiger que son approbation soit donnée pour des contrats qui peuvent faire courir au Canada d'importants risques financiers;

(iv) adopter un code d'éthique du commerce comprenant des lignes directrices au chapitre de l'utilisation d'agents; et

(v) nommer un organisme gouvernemental central chargé de surveiller les pratiques financières.

c) Les Conseils d'administration des sociétés de la Couronne devraient:

(i) donner une meilleure description des tâches des principaux administrateurs;

(ii) fixer les limites de l'autorité déléguée aux agents administratifs;

(iii) établir des normes définissant la qualité et le genre de

renseignements que la direction doit leur soumettre;

(iv) définir clairement les fonctions des agents financiers supérieurs et des autres personnes s'occupant des diverses étapes du contrat ou du paiement;

(v) fonder leurs décisions sur des renseignements suffisants et les faire dûment inscrire au procès-verbal des réunions des Conseils; et

(vi) arriver à énoncer les procédures contractuelles et les codes d'éthiques au commerce plus clairement que ne le font les lignes directrices émises par le Gouvernement le 16 décembre 1976.

8. En appliquant ces recommandations il serait presque invraisemblable que l'EACL ou une autre société de la Couronne puisse perdre le contrôle financier ou s'engager dans des pratiques que la population du Canada ne pourrait tolérer. En outre, l'EACL devrait:

a) établir si les montants versés à l'agent pour la vente à la Corée du Sud étaient proportionnels aux services rendus et s'il faudrait retenir les services d'un agent pour les ventes ultérieures;

b) établir des normes au chapitre des services et des dépenses justifiant les paiements;

c) surveiller les services rendus par l'agent;

d) supprimer toutes les obscurités contractuelles;

e) suspendre tous les paiements jusqu'au jour où toutes ces questions auront été résolues; et

f) éviter de conclure à l'avenir tout engagement financier important jusqu'à la mise en application de pratiques financières satisfaisantes.

III-ANALYSE DES TÉMOIGNAGES

9. Votre Comité a consacré 17 réunions à l'étude des questions se rapportant à l'Énergie atomique du Canada Limitée (EACL) soulevées par le vérificateur général du Canada dans son rapport de 1976 à la Chambre des communes. Lors de ces réunions, lesquelles ont débuté le 30 novembre 1976 pour se terminer le 22 novembre 1977, vous avez étudié des questions se rapportant aux paiements effectués par l'EACL à des agents pour la vente de centrales nucléaires à l'Argentine et à la Corée. À la lumière des pertes subies par l'EACL dans le cas du contrat avec l'Argentine et des critiques du vérificateur général en ce qui concerne ces pratiques financières, votre Comité a étudié la gestion et le contrôle financiers de l'EACL. Votre Comité estime que les témoignages rendus aux audiences vous ont permis d'acquérir une connaissance générale des événements, de tirer des conclusions et de faire des recommandations.

Historique

10. D'un organisme qui se consacrait presque exclusivement à la recherche nucléaire, l'EACL s'est transformée au cours des 10 dernières années en une organisation très diversifiée fonctionnant dans le domaine commercial. En dépit de la complexité de l'organisation une fois transformée et de l'accroissement radical des risques financiers, les systèmes de gestion n'avaient pas été modifiés de façon à répondre aux conditions nouvelles.

11. C'est au cours de la Seconde Guerre mondiale, sous les auspices du Conseil national de recherches que s'est développé l'énergie atomique au Canada. Dès le début des années 50, le gouvernement en arrivait à la conclusion que l'importance des activités de recherche et les utilisations possibles de l'énergie nucléaire, justifiaient la création d'un organisation distincte. L'EACL a donc été constitué en corporation en 1952 en tant société de la Couronne chargée de la recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire et de son application à des fins pacIfiques; elle devait surtout s'occuper de voir à ce que les centrales nucléaires répondent aux besoins des Canadiens et trouver de meilleures utilisations des radio-isotopes et des radiations.

12. Depuis ses débuts, l'EACL s'est méritée une réputation enviable par ses réalisations techniques. Elle est à l'avant-garde de l'application de la technique nucléaire au domaine médical comme, par exemple, la mise au point de matériel permettant d'utiliser du cobalt irradié pour le traitement du cancer ainsi que la production d'une grande variété d'isotopes radioactifs à des fins de diagnostic. Elle a mis au point des appareils servant à la stérilisation des instruments et des fournitures médicales et vend ses produits à des hôpitaux et à des manufacturiers du monde entier.

13. Simultanément, l'EACL a isolé les sources d'énergie nucléaire lui permettant de produire de l'électricité. La filière utilisée par l'EACL, connue sous le nom de CANDU, abréviation de Canadian Deuterium Uranium, utilise comme carburant l'uranium naturel, et l'eau lourde (deutérium) comme caloporteur. Cette société est devenue en outre une importante productrice d'eau lourde.

14. L'EACL travaille en très étroite collaboration avec les sociétés productrices d'électricité de l'Ontario et d'autres provinces et gagne ainsi la confiance du Canada à l'égard de la filière CANDU. Toutefois, le gouvernement et l'EACL se préoccupent du fait que cette technique ne soit pas reconnue sur le marché international. L'EACL estime qu'il est urgent de conclure une vente à l'étranger pour prouver la confiance internationale en la fiabilité technique et la rentabilité de cette filière. En outre, on s'attend à ce que la conclusion de ventes avec l'étranger permette de jeter au Canada les bases d'une industrie de technologie avancée.

15. L'EACL s'est efforcée, dans ces circonstances, de vendre le réacteur nucléaire CANDU sur les marchés étrangers, dès 1968. M. Gray, qui a occupé le poste de président de l'EACL de 1958 à 1974, relate à votre Comité la première tentative de commercialisation à

l'échelle internationale. Il souligne que des grandes entreprises comme la Westinghouse, une concurrente de l'EACL, emploient des agents pour les aider à négocier les conditions de contrats de vente avec l'étranger. Votre Comité nota également que la vente antérieure de la Canadian General Electric aux Indes qui entama de l'aide canadienne à l'étranger ainsi que du financement privé, n'a pas eu recours au service d'agents.

16. Bien que des réacteurs CANDU aient été construits à l'étranger plus tôt, l'EACL agissant à titre d'expert-conseil, ce n'est qu'en 1972 que cette société obtient sa première commande par laquelle elle s'engage à livrer une centrale nucléaire de type CANDU, clés en main. Cette vente à un organisme du gouvernement de l'Argentine est conclue le 20 décembre 1973.

Paiements versés à des agents-Argentine

17. En livrant concurrence pour obtenir de l'Argentine la commande visant la construction d'une centrale nucléaire, l'EACL s'est engagée dans une entreprise en coparticipation avec l'Italimpianti-Societa Italiana Impianti p.a. (Italimpianti), société de construction italienne, qui a accepté de fournir le matériel classique de la centrale nucléaire. Il a été convenu en 1972 par M. Gray que l'Italimpianti prendrait l'initiative de vendre le réacteur. M. Lucien Sicouri, directeur de l'Italimpianti, a refusé de comparaître devant votre Comité et fut évasif dans ses réponses. M. Gray a dit au Comité que M. Secouri indiqua qu'il faudrait faire appel aux services d'un agent commercial et que l'EACL devrait payer la moitié des honoraires qu'il demanderait, sa participation se limitant à 2.5 millions de dollars américains. À la lumière de ses enquêtes sur le commerce international M. Gray a conclu qu'il fallait effectivement des agents et que les dépenses engagées pour la vente à l'Argentine, qui représentaient moins de 2 p. 100 du prix de vente, n'étaient pas exorbitantes. Par conséquent, M. Gray a accepté la conclusion de M. Sicouri selon laquelle il fallait recourir à un agent commercial et que le traitement demandé était acceptable.

18. M. Gray a accepté aussi que l'EACL ne soit pas informé de l'identité de l'agent, ni des services qu'il devait rendre. M. Sicouri a proposé le nom d'un agent de façon verbale seulement, et M. Gray l'a accepté de la même façon. Cette entente n'étant mentionnée ni dans l'accord d'entreprise en coparticipation conclue entre l'Italimpianti et l'EACL en date du 2 août 1974, ni dans l'accord de consortium du 10 octobre 1972.

19. M. Gray a décidé d'accepter un agent. Ni les directives du gouvernement ni les règlements de la société ne faisaient mention de l'embauchage d'agents de vente. M. Gray a affirmé avoir discuté de cette question avec un comité du cabinet et le Conseil d'administration, et n'avoir reçu aucune directive précise.

20. Une fois que l'EACL et l'Italimpianti ont eu signé l'accord relatif à la fourniture d'une centrale nucléaire à l'Argentine, soit le 28 janvier 1974, M. Sicouri a écrit à M. Gray, l'informant que la

part que devait verser l'EACL relativement au paiement de 2.5 millions de dollars américains, devait être transférée à un compte nominal bancaire en Suisse au nom de l'Intercontinental General Trading Establishment. Votre Comité note également que les lois bancaires suisses rendent impossible la tâche de votre Comité d'identifier les personnes qui ont finalement touché les fonds de l'EACL. M. Sicouri a joint un projet de note qui devait être utilisée comme lettre confirmative pour le paiement demandé. Deux semaines plus tard, M. Gray a répondu que le Conseil d'administration de l'EACL demandait confirmation du paiement d'un même montant effectué au même titre par l'Italimpianti. M. SicourI a répondu le 11 mars 1974 que l'Italimpianti avait versé $300,000 américains et qu'elle verserait un total de 2.5 millions de dollars américains. Cette lettre ne confirmait pas que l'Italimpianti avait versé sa part, mais M. Gray a néanmoins rédigé une lettre, inspirée du projet fourni par M. Sicouri et l'a adressée à l'Intercontinental General Trading Establishment, aux soins de la Banca della Swizzera Italiana (Suisse). Ainsi l'EACL s'engageait à verser 2.5 millions de dollars américains, dans les 20 jours suivant l'entrée en vigueur du contrat conclu avec l'Argentine, et une fois qu'elle aurait reçu son versement initial. La lettre précisait que l'argent devait être acheminé de la façon décrite dans une lettre de l'Italimpianti datée du 3 novembre 1972. Le contenu de la lettre de M. Sicouri, datée de novembre 1972 et adressée à la banque, n'a pas été divulgué et il semblerait que seule l'Italimpianti connaisse les directives données pour la liquidation des fonds.

21. M. Gray a affirmé avoir discuté de toute cette affaire avec le Conseil d'administration, mais le procès-verbal ne fait mention, ni de la transaction, ni d'une résolution prévoyant l'embauchage d'un agent ou l'autorisation d'un paiement de 2.5 millions de dollars américains. Si l'affirmation de M. Gray est exacte, alors le procès-verbal ne fut pas adéquatement enregistré par le secrétaire de la corporation.

22. Le 19 avril 1974, l'EACL a émis un chèque de 2,414,500 dollars canadiens, l'équivalent de 2.5 millions de dollars américains. Cette somme a été télégraphiée, de la Banque Royale d'Ottawa à la Banca della Swizzera Italiana, Lugano, (Suisse), au compte de l'International General Trading Establishment. Sans contrat écrit, sans aucune preuve établissant que des services avaient été rendus, sans facture, et sans preuve que Italimpianti avait fait leur versement total, l'EACL a émis un chèque de 2.5 millions de dollars américains au nom d'une société dont elle ne connaissait que le nom. Le secrétaire de la corporation, le trésorier et le vérificateur interne étaient apparemment tous au courant de la transaction, mais n'ont pas jugé bon d'interroger le président au sujet de la nature de ce paiement et de la manière dont il devait être effectué.

23. Le vérificateur général n'a mentionné le paiement à la Chambre des communes que dans son rapport pour l'année qui s'est terminée le 31 mars 1976, parce qu'il n'avait pas décelé la transaction plus tôt. Lorsqu'il a soulevé l'affaire, les agents de l'EACL ont tenté pour la première fois de déterminer l'identité de l'agent et la façon dont les fonds avaient été utilisés. Afin

d'obtenir plus de précisions, M. Foster, alors président, M. Campbell, le nouveau président du Conseil et M. Gray, ancien président de l'EACL, se sont réunis avec M. Sicouri à Montréal le 6 novembre 1976.

24. M. Sicouri a refusé de parler. Dans une lettre datée du 17 décembre 1976, en réponse à la demande de M. Campbell qui voulait obtenir le plus de détails possible. M. Sicouri a jugé la demande de renseignement plutôt inattendue» et faisait remarquer que depuis 1972, le président de l'EACL fait état de votre désir d'ignorer l'identité et les fonctions précises de l'agent M. Gray a témoigné du fait que M. Sicouri avait insisté sur l'ignorance de l'EACL, ce que cette dernière a confirmée.

25. Votre Comité a adressé de nombreuses lettres à des sources éventuelles d'information, mais n'a rien obtenu de très important quant à l'identité du présumé agent ou à ses fonctions.

Paiements aux agents-Corée

26. La vente suivante d'un réacteur CANDU à l'étranger s'est faite avec la Corée du Sud. Selon M. Gray, les démarches de vente ont essentiellement débuté en 1968 lorsque M. Shoul N. Eisenberg, président de United Development Incorporated, (UDI) (Dans le reste de ce rapport, les noms de UDI et Eisenberg sont utilisés indifféremment lorsqu'il s'agit de l'agent employé pour la Corée du Sud) a appris à M. Gray qu'il pensait pouvoir vendre un réacteur nucléaire à la Corée du Sud. M. Gray a accepté que M. Eisenberg passe à l'action. Fin 1972, M. Gray informait par écrit M. Eisenberg qu'il recommandait au gouvernement sa nomination d'agent exclusif de l'EACL pour la vente d'un réacteur nucléaire à la Korean Electric Company.

27. Lors de sa comparution devant votre Comité, M. Gray a révélé que même si les procès-verbaux du Conseil d'administration s'étaient tus sur cette question, il en avait vraiment discuté avec le Conseil avant sa nomination. Le procès-verbal de la réunion du Conseil fait une première allusion à M. Eisenberg le 27 février 1973, alors que M. Gray informait le Conseil de la nomination de M. Eisenberg comme agent exclusif pour la vente à la Corée. Le procès-verbal ne faisait aucune mention des honoraires.

28. M. Gray a révélé qu'en 1973, il avait discuté avec le comité du Cabinet de la possibilité d'engager des agents pour mousser les ventes à l'étranger et avait interprété l'absence de dissension comme une approbation. Même si ce n'est pas corroboré par le procès-verbal des réunions du Conseil d'administration de l'EACL, M. Gray a dit que le 13 décembre 1974, le Conseil avait approuvé en principe le versement d'honoraires de l'ordre de 5 pour cent.

29. Aucune condition n'avait été stipulée lorsque l'EACL a nommé M. Eisenberg agent exclusif. M. Gray a dit que le montant de la rémunération de M. Eisenberg serait fixée avant que l'EACL n'entame les pourparlers avec les Sud-Coréens. M. Gray a dit qu'il ne croyait pas à l'époque que l'EACL paierait $20 millions. D'autres témoins indiquèrent qu'il n'existait pas de taux uniforme pour les agents,

mais que le montant variait habituellement entre moins de 1% jusqu'à plus de 10% du prix de vente. M. Gray a jugé que pour les ventes internationales de matériel destiné à des centrales, un taux uniforme allant de 4% à 9% était habituel et que les honoraires étaient généralement versés en un montant global tiré du paiement initial.

30. Votre Comité a noté que dans le cas de l'Argentine, les honoraires s'élevaient environ à 2% du prix de vente et que dans le cas de la vente à la Corée, ils s'élevaient à environ 5%. Même si M. Gray a révélé que le partenaire de l'EACL Italimpianti, avait rendu à peu près le même genre de services en Argentine comme l'avait fait l'agent en Corée, on n'a pas pu expliquer de façon satisfaisante l'écart entre les montants.

31. Le 30 décembre 1974, l'EACL a signé une lettre d'intention avec la Korean Electric Company pour la fourniture d'une centrale. Ce même jour, qui était le dernier jour de la présidence de M. Gray à l'EACL, celui-ci a écrit deux lettres à M. Eisenberg. Dans la première, adressée à Panama, il confirmait que des honoraires de 17 millions de dollars seraient versés au moment de la vente d'un réacteur à la Corée. Dans la deuxième, adressée en Corée, il écrivait que 3 millions de dollars seraient versés pour services rendus après la vente, à raison de $500,000 par an pendant six ans.

32. Le 26 janvier 1976, M. John Foster occupait le poste de président de l'EACL et M. Ross Campbell, le nouveau poste de président du Conseil d'administration. À cette date, c'est-à-dire un an après la date de la signature, le contrat de fourniture à la Corée est entré en vigueur. À la même date, l'UDI adressait à l'EACL une facture de 17 millions de dollars pour la réalisation de la vente, facture qui devait être payée a Londres, Grande-Bretagne. L'UDI adressait également une facture de $500,000 pour le premier des six acomptes annuels correspondant aux services post-contractuels, facture qui devait être payée à Hong Kong.

33. Bien qu'il ait été au courant de l'accord d'exclusivité depuis environ un an, M. Foster a hésité à effectuer le versement. Le Comité a remarqué que ceci s'était passe peu de temps après la nouvelle du scandale international Lockheed. M. Foster a consulté le nouveau président du Conseil, M. Campbell, et ils ont discuté de la question avec des fonctionnaires et avec les directeurs. Le 1er mars 1976, le Conseil d'administration s'est réuni et a sanctionné une tentative de renégociation avec l'agent, qui prévoyait que l'EACL paye, a) Les frais légitimes assortis de toutes les justifications appropriées pour les services passés, y compris les frais relatifs aux accords financiers, b) des honoraires correspondant à un pourcentage raisonnable c) les frais assortis de toutes les justifications appropriées pour les services futurs qui dépasseraient 3 millions de dollars et qui devaient, si possible, être assortis d'un accord formel. Le mandat du Conseil d'administration dans la négociation consistait à obtenir les documents comptables appropriés pour les honoraires et les frais de l'agent. En insistant sur les coûts légitimes et assortis des justifications appropriées» pour les services passés et futurs, il indiquait clairement le genre de

documents justificatifs qu'il demandait à l'agent relativement aux services rendus. Bien que M. Campbell ait indiqué que des économies éventuelles pourraient servir de critère de renégociation, cet argument n'apparaît pas dans les extraits des minutes du conseil d'administration de l'EACL.

34. M. Campbell et le secrétaire de la corporation, M. Laidlaw, ont rencontré M. Eisenberg à Tel Aviv les 2 et 3 mars 1976. Au cours de cette visite, un protocole d'accord fut élaboré pour aborder essentiellement les points mandatés par le Conseil mais, en outre, ce protocole prévoyait expressément la nomination de M. Eisenberg en tant qu'agent exclusif pour la vente d'une deuxième unité à la Corée du Sud.

35. M. Campbell a affirmé que ce protocole d'accord se contentait de confirmer la désignation de M. Eisenberg en tant qu'agent pour la vente d'une deuxième unité à la Corée du Sud. Cependant, la lettre originale d'engagement désignait M. Eisenberg comme agent exclusif en Corée du Sud pour agir au nom de l'EACL afin de réaliser la vente à la Corée du Sud d'une centrale CANDU de 600 MW (souligné par l'auteur du rapport).

36. Le protocole d'accord prévoyait expressément:

a) une commission d'un pour cent pour la réalisation de la vente;

b) un montant indéterminé pour les dépenses et les frais généraux; et

c) une rémunération maximale d'un pour cent pour les services post-contractuels qui devaient être assortis de tous les documents justificatifs appropriés et faire l'objet de factures trimestrielles. Une avance de 2 millions de dollars devait être versée pour ces services futurs.

A son retour, M. Campbell a rapidement examiné le protocole d'accord avec le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Le protocole a été approuvé par le Conseil d'administration de l'EACL au cours de sa réunion du 31 mars 1976, et confirmé le 7 avril 1976.

37. Le 7 avril 1976, l'EACL a reçu de la United Development Incorporated les factures suivantes:

a) $5,142,392 pour la commission d'un pour cent:

b) $8,098,500 pour le remboursement des frais. Ces frais étaient attestés par une facture de $5,400,000 pour frais encourus par l'organisme de M. Eisenberg du mois de juin 1972 au mois de janvier 1976, et ils étaient assortis d'une déclaration des vérificateurs comptables de l'UDI indiquant que les frais avaient été ventilés conformément aux instructions émises par le président de l'UDI. Ils étaient également assortis de trois factures déjà payées par l'UDI à des cabinets d'experts-conseils associées à M. Eisenberg; il s'agissait de $1,285,000 pour la Triangular Trading Company de Panama, de $514,000 pour la Industrie Export GmbH d'Allemagne fédérale et de

$899,500 pour la International Shipping and Shipbuilding Establishment de Hong Kong. Chaque versement effectué à ces cabinets d'experts-conseils était assorti de copies des contrats de service et de preuves que ces versements avaient bien été effectués par l'UDI; et

c) $2,000,000 d'avance, conformément à l'accord de services post-contractuels, les avances étant soumises à un maximum de $5,142,392.

38. Le 7 avril 1976, date des factures, M. Campbell a conclu que les documents justificatifs étaient appropriés, il a approuvé les factures et ordonné les versements.

39. Avec l'accord de M. Campbell, le trésorier de l'EACL, M.E. Deslauriers, a calculé l'intérêt sur les factures du 7 avril peur la période du 26 février (c'est-à-dire un mois après la date d'entrée en vigueur du contrat avec la Corée) au 7 avril, bien qu'il n'ait pas été tenu de le faire en vertu du protocole d'accord, qui prévalait sur les accords antérieurs. L'intérêt de $132,289 et les factures de l'UDI atteignaient un total de $15,373,181. Un chèque de ce montant, payable au compte bancaire de l'UDI à Londres, Grande-Bretagne, a été émis par l'EACL le 7 avril 1976.

40. Le protocole d'entente prévoyait l'entrée en vigueur d'un accord régissant les services assurés par M. Eisenberg après l'exécution du contrat proprement dit jusqu'à l'expiration des garanties relatives à la centrale. Cet accord, daté du 7 avril 1976, stipulait que tous les services et coûts seraient détaillés et facturés trimestriellement. La moitié de l'avance de 2 millions de dollars devait servir à payer les factures initiales, après quoi l'EACL devait payer les factures au fur et à mesure jusqu'à concurrence de $5,142,392. Le protocole stipulait par ailleurs que si l'EACL mettait en doute l'exactitude des factures, elle devait verser à UDI au moins $175,000 par trimestre.

41. L'EACL n'a reçu qu'une facture trimestrielle de $295,-000 datée du 30 avril 1976, comptabilisée par UD1 comme remboursement partiel de l'avance. Le vérificateur général et l'EACL ont mis en doute cette facture. L'EACL n'a pris encore aucune mesure pour la faire rectifier si ce n'est de demander à UDI des renseignements supplémentaires. Elle n'a pas fixé de normes quant à la présentation des documents recevables. Par ailleurs, elle n'a pas encore établit de procédure pour contrôler les services rendus par UDI.

42. Un certain nombre de questions restent sans réponse quant à l'épargne d'environ 1.5 million de dollars réalisée du fait que les obligations de l'EACL envers M. Eisenberg ont été ramenées de 20 millions de dollars à 18.5 millions de dollars. Comment M. Campbell a-t-il su que l'EACL épargnait alors que le protocole d'entente ne mentionnait aucun montant fixe de dépenses et de faux frais? Pourquoi M. Eisenberg a-t-il limité ses dépenses à 5.4 millions de dollars alors qu'il prétend qu'elles étaient en réalité beaucoup plus élevées? Pourquoi M. Gray a-t-il affirmé qu'en toute conscience il ne pouvait pas garder l'épargne et qu'il porterait un crédit au compte de la Korean Electric Company? Quelle autorité avait M. Campbell pour

désigner M. Eisenberg comme agent unique pour toute vente ultérieure? Quelle fut la rémunération payable pour de telles ventes ultérieures?

43. Le vérificateur général a examiné le paiement de $15,373,181 versé à UDI et a conclu que les documents fournis ne prouvaient pas que les dépenses réclamées par UDI découlaient de services exécutés au profit de l'EACL.

44. Le vérificateur général a tenu un certain nombre de réunions avec les administrateurs de l'EACL pour approfondir cette question qu'il a portée à l'attention du Comité de vérification du Conseil. L'EACL a tenté d'obtenir des documents pertinents. Puisque la question ne pouvait être réglée à la satisfaction du vérificateur général, celui-ci a énoncé ses conclusions dans son rapport de 1976 au Parlement.

45. Malgré le fait que M. Esenberg ait accepté, en principe, que le vérificateur général examine ses livres, ce dernier n'était disposé à entreprendre de telle examination sans la provision qu'il pouvait remettre des conclusions au Parlement si le Parlement l'exigeait. M. Eisenberg n'était pas disposé à se plier aux conditions du vérificateur général, insistant que toute matière ne portant pas directement à la question devait demeurer confidentielle.

46. Votre Comité invita M. Eisenberg à comparaître comme témoin avec ses documents. Il refusa.

Gestion et contrôle financier.

47. Dans son rapport de 1976, le vérificateur général a commenté les pratiques de gestion et de contrôle financiers de l'EACL. À la demande de votre Comité, il a déposé un rapport détaillé sur l'EACL dans lequel il énumérait quantité de problèmes et de recommandations.

48. Lorsque l'EACL a étendu ses activités commerciales, elle n'a pas modifié ses pratiques financières. Faute de personnel et de compétences suffisants, la compagnie a mal jugé les risques qu'elle prenait. L'EACL a sans doute souffert des contrecoups de l'inflation, mais l'importance de ses pertes révèle clairement ces faiblesses fondamentales dans les méthodes des suivies.

49. La vente d'un réacteur à l'Argentine illustre un certain nombre de lacunes. L'EACL n'a pas fait d'études globales, pour choisir le partenaire le plus apte à l'aider à mener à bien son premier contrat commercial de livraison d'une centrale nucléaire à un client étranger. Elle n'a considéré aucune autre société, mais a choisi l'Italimpianti pour avoir travaillé avec elle en Italie et parce que cette dernière avait déjà une base en Argentine. L'EACL a délégué une large part de ses responsabilités dans les négociations commerciales à Italimpianti parce que, pour reprendre l'expression de M. Gray, les gens de l'EACL en étaient à leurs premières armes. IL est par trop évident que l'EACL a sous-estimé le coût de livraison des biens et services. Par exemple, le prix de l'eau lourde dans le contrat de décembre de 1973 était fixé à $63 le kilogramme. Lorsque

le contrat a été renégocié en 1976, elle valait $140 le kilogramme et les coûts de production s'élevaient à environ $235 le kilogramme en mars 1977. En fixant le prix de vente de l'usine qu'elle devait livrer, l'EACL a accepté un taux maximal d'inflation de 23.85% sur le prix des biens et services canadiens pour la période allant de mai 1972 jusqu'à ce que l'usine soit achevée vers 1980. En 1975, peu après l'entrée en vigueur du contrat, il était évident que ce taux était tout à fait insuffisant. Les méthodes de prévision périodique des coûts qu'utilisait l'EACL étaient de toute évidence inadéquates. Les rapports concernant les pertes anticipées sur les contrats ont varié comme il suit:

a) un déficit de $103 à $117 millions prévu, vers la fin de 1975;

b) un déficit de $23 à $38 millions prévu en février 1977 à la suite d'augmentation du prix de vente après la renégociation; et

c) une perte de $130 millions prévue dans les états financiers du 31 mars 1977.

L'augmentation des pertes, après la ratification du nouveau contrat, est attribuable à des sous-estimations du taux d'inflation, du temps nécessaire à l'exécution des travaux techniques, et des imprévus. Il est évident que l'EACL n'avait pas de normes raisonnables de contrôle.

50. Conformément à une directive du gouvernement, l'EACL a retenu les services d'une firme d'experts pour améliorer ses pratiques financières. Le Conseil d'administration a créé un comité directeur chargé d'évaluer et d'approuver les mesures correctrices proposées et de contrôler la mise en application des systèmes et des procédures revisées. Le président du comité directeur de l'EACL a soumis à votre Comité en mai 1977 et encore en novembre 1977 un rapport sur les progrès réalisés. Il a affirmé que la tâche n'était pas finie et il a souligné que même en changeant radicalement les procédures de contrôle, les principaux avantages ne seraient pas évidents tant que les systèmes n'auraient pas été entièrement mis en oeuvre. Le vérificateur général a reconnu comme valables les mesures prises par l'EACL pour améliorer ses pratiques financières.

IV-CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

51. Votre Comité estime que certains témoins, en particulier M.J. Lorne Gray, ont refusé de répondre adéquatement aux questions qui leur étaient posées et de collaborer avec les enquêteurs. La tâche du Comité a été entravée du fait que les documents concernant les paiements versés aux agents n'ont pas été déposés dans l'ordre logique et chronologique. Certains témoins ont refusé de donner des renseignements pertinents et ont répondu de la façon la plus succincte aux questions qui leur étaient posées. Ainsi, M. Gray a affirmé en janvier 1977 qu'il comptait avoir reçu entre $5,000 et $10,000 de la société italienne Finmeccanica reliée étroitement à Italimpianti, pour des services de consultation. Suite à des entrevues parues dans la presse, il a été révélé le 15 novembre 1977, que la société avait déposé $25,000 à sa banque en Europe. Il a finalement admis, après

maints détours, qu'il avait encore reçu un autre montant de $25,000 pour ses services. Tous ces montants furent payés en 1976.

52. Le fait que votre Comité n'ait pas réussi à obtenir de réponse à certaines questions fondamentales pousse ses membres à croire que certains des versements effectués par l'EACL ont bien été utilisés à des fins illicites ou frauduleuses.

53. À la suite des témoignages entendus, votre Comité s'est posé la question suivante: Comment une telle situation a-t-elle pu se produire? » Votre Comité estime que:

a) le gouvernement et ses organismes centraux auraient dû surveiller plus étroitement l'expansion de l'EACL dans des secteurs d'activités commerciales complexes;

b) le Conseil d'administration de l'EACL aurait dû s'opposer plus résolument aux propositions de la direction; et

c) les cadres supérieurs de l'EACL auraient dû, avant d'aborder des transactions commerciales importantes, s'assurer qu'ils possédaient la formation voulue dans le domaine de la commercialisation, de la gestion des projets et des finances.

54. Les conclusions et les recommandations de votre Comité sont exposées aux rubriques suivantes:

Objectifs de l'EACL.

Processus décisionnel.

Code d'éthique du commerce.

Renégociation du contrat Eisenberg.

Entente concernant les services après vente.

Approbation des paiements.

Modalités du contrôle financier.

Objectifs de l'EACL

55. À la lumière des révélations récentes, il convient de se demander si l'EACL devrait être chargée de la vente à l'étranger des centrales nucléaires. L'EACL, créée il y a environ 20 ans par le gouvernement du Canada afin de promouvoir l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, joue maintenant un rôle dans la construction de centrales nucléaires à l'étranger. Il peut exister des conflits fondamentaux entre les objectifs que se fixe un organisme de recherche efficace et ceux que cherche à atteindre une entreprise commerciale florissante. Votre Comité s'interroge sur le processus qui a permis à l'EACL d'élargir ses objectifs afin d'y inclure ceux d'une entreprise commerciale sans tenir compte des lois et des

règlements, ou sans y apporter des modifications.

56. Votre Comité juge que le gouvernement et jusqu'à présent le Parlement n'ont pas étudié adéquatement les conséquences de l'évolution du rôle d'organisme de recherche de l'EACL à celui d'entreprise commerciale d'envergure.

57. Votre Comité recommande:

a) que le gouvernement fasse une évaluation poussée des objectifs de l'EACL. Cette évaluation devrait établir s'il est dans l'intérêt public que le gouvernement, par l'entremise de l'EACL, joue un rôle important dans le domaine de la commercialisation à l'étranger des centrales nucléaires. L'étude en question devrait également porter sur le rôle joué par l'EACL dans la production de l'eau lourde; et b) que le Conseil d'administration, les gestionnaires de l'EACL, et le Parlement soient informés des objectifs, lorsqu'ils seront précisés.

Le processus décisionnel

58. Le témoignage de M.J. Lorne Gray a révélé qu'il avait pris de nombreuses décisions, sans obtenir l'approbation officielle du Conseil d'administration. Les limites de son autorité n'étaient pas clairement définies. M. Gray a affirmé à votre Comité qu'il avait pris un certain nombre de décisions importantes, après avoir rencontrés officieusement des ministres et des représentants d'organismes centraux du gouvernement. La tâche du Conseil s'avérait difficile, lorsque renseigné que le ministre responsable ou l'agence centrale en cause avait approuvé déjà ces décisions. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'un président actif ait résolu de prendre les décisions lui-même.

59. Les lois provinciales et fédérales ont récemment délimité les responsabilités juridiques des directeurs. En outre, dans certaines sociétés privées, les actionnaires ont défini le rôle des directeurs. Votre Comité estime que le gouvernement devrait également préciser ce qu'on attend des directeurs des sociétés de la Couronne.

60. Votre Comité se préoccupe également de l'incompétence du Conseil d'administration de l'EACL. La composition du Conseil de l'EACL ne reflétait pas adéquatement ces besoins au cours de la période à l'étude. Il convient d'étudier soigneusement les objectifs et les besoins d'une société de la Couronne avant d'effectuer des nominations au Conseil d'administration.

61. Votre Comité se réjouit des nouvelles nominations au Conseil d'administration de l'EACL en novembre 1976, apportant ainsi une expérience pertinente aux problèmes de la corporation.

62. Votre Comité tire la conclusion que l'ancien président du Conseil d'administration de l'EACL, M.J. Lorne Gray, détenait des pouvoirs trop considérables au plan du processus de prise de décision et que n'existaient pas les garanties essentielles protégeant adéquatement les intérêts de la population du Canada.

63. Votre Comité fait donc les recommandations suivantes:

a) Le gouvernement doit fixer des critères s'appliquant à des domaines qui, tout en étant approuvés par les Conseils d'administration des sociétés de la Couronne, doivent aussi recevoir l'approbation du gouvernement par l'entremise du ministre dont ils relèvent. Par exemple, les contrats importants auxquels ces sociétés sont partie et qui peuvent présenter pour la population du Canada des risques financiers non négligeables, devraient être soumis à l'approbation du gouvernement;

b) les responsabilités et devoirs des Conseils d'administration des sociétés de la Couronne doivent être clairement énoncés. Les administrateurs de ces sociétés, comme leurs homologues du secteur privé remplissent des fonctions qui leur sont confiées par le public et doivent rendre compte de leur administration;

c) les conseils d'administration des sociétés de la Couronne doivent délimiter l'autorité qu'ils peuvent déléguer aux agents administratifs. Les dépenses excédant un certain montant devraient être approuvées par le Conseil;

d) les Conseils d'administration des sociétés de la Couronne doivent énoncer des normes définissant la qualité et le genre de renseignements que les gestionnaires doivent leur fournir. Ces normes devraient s'appliquer tant dans le cas de propositions sur des mesures envisagées que dans les comptes à rendre sur les mesures prises. Les Conseils devraient préciser le genre de renseignements dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions et ne devraient pas se contenter d'accepter ceux que les gestionnaires leur donnent; et

e) les procès-verbaux des réunions des Conseils d'administration des sociétés de la Couronne devraient signaler tous les sujets discutés ainsi que toutes les décisions prises. L'approbation du Conseil donnée aux résolutions adoptées devrait être mentionnée. C'est d'abord au secrétaire qu'il appartient de dresser un procès-verbal complet et précis de la réunion, mais au moment de son adoption, tous les administrateurs partagent cette responsabilité.

Code d'éthique du commerce

64. Que la présence de l'EACL sur les marchés internationaux soit ou non souhaitable. Les sociétés de la Couronne doivent se donner un code adéquat de conduite commerciale. L'EACL a embauché des agences pour s'assurer que des pays étrangers commandent des centrales nucléaires CANDU. M.J. Lorne Gray, s'appuyant entièrement sur les instructions et sur l'opinion de M. Sicouri et sans avoir au préalable consulté son Conseil d'administration, a consenti à verser 2.5 millions de dollars américains à un agent pour la vente d'un réacteur à l'Argentine, sans connaître ni l'identité de cet agent, ni les services qu'il aurait à rendre. C'est encore M.J. Lorne Gray qui a engagé M. Shoul N. Eisenberg pour une vente à la Corée du Sud, parce que ce dernier avait offert ses services; il a fallu deux ans pour

fixer ses honoraires. Mais le rôle exact joué par ces agents pour obtenir des commandes est loin d'être clair.

65. Les témoignages déposés devant le Comité n'ont pas établi si les honoraires versés étaient, oui ou non, justifiées dans les circonstances. On ne sait pas précisément quels services ont été fournis lors de la vente à l'Argentine. On a fait grand état de l'organisation internationale de M. Eisenberg, mais presque rien n'a été dit des activités de ce dernier justifiant les honoraires reçus pour la vente à la Corée.

66. L'EACL n'a fourni aucune donnée prouvant que l'éthique professionnelle des transactions avait été étudiée à fond. Répondant à la question de savoir si certains indices permettaient d'affirmer que les paiements consentis aux agents étaient utilisés à des fins malhonnêtes. M. Foster a répondu: Non, mais il est toujours possible de le soupçonner. Votre Comité partage cet avis.

67. En ordonnant la renégociation de l'entente avec l'agence Eisenberg, le Conseil signalait qu'il désapprouvait le versement d'honoraires importants sans justificatifs.

68. Votre Comité tire les conclusions suivantes:

a) la façon choisie par la direction de l'EACL pour déterminer si des agents étaient nécessaires, n'était pas conforme à des pratiques acceptables; pas plus que sa façon d'engager les agents, d'établir leurs honoraires et de contrôler les services rendus. Les efforts déployés par l'EACL pour vendre les réacteurs CANDU à l'étranger l'ont amenée à négliger les scrupules qu'une société de la Couronne est tenue de ressentir. Les allégations selon lesquelles les paiements de l'EACL ont pu être utilisés à des fins malhonnêtes n'ont pas été prouvées par les dépositions, mais un soupçon demeure. En faisant ses arrangements avec les agents, l'EACL n'a pas pris les précautions nécessaires pour veiller à ce que l'argent versé soit utilisé à des fins légitimes; et b) le comportement des sociétés de la Couronne doit être à l'abri de tout soupçon. Votre Comité est d'accord qu'il trouve inacceptable qu'une société de la Couronne verse d'importantes commissions injustifiées.

69. Votre Comité fait les recommandations suivantes:

a) les Conseils d'administration des sociétés de la Couronne doivent énoncer à l'intention de leur direction des procédures et politiques adéquates en matière de contrats. Toute pratique s'écartant des procédures établies en cette matière devrait être soumise à une approbation spéciale du Conseil. Il faudrait supprimer la possibilité qu'a la direction d'engager les sociétés de la Couronne, avec des tierces parties, dans des ententes vagues sur des sommes non précisées; et

b) les Conseils d'administration des sociétés d'État établissent des codes d'éthique professionnelle qui comprennent, entre autres, des instructions sur le recours aux agents qui s'insèrent dans le cadre

des lignes directrices élaborées par le gouvernement. Les agents employés par une société d'État devraient être mis au courant du code d'éthique professionnelle de la société en question et accepter de s'y conformer dans la poursuite des intérêts de la société.

Renégociation du contrat Eisenberg

70. Votre Comité ignore ce que le Conseil souhaitait accomplir en exigeant la renégociation du contrat retenant les services de M. Eisenberg à titre d'agent. Dans son témoignage, M. Campbell a affirmé qu'en agissant de la sorte, on essayait d'établir un meilleur précédent pour les nouveaux contrats de service en obtenant une diminution de la tranche non justifiable et en exigeant qu'une plus grande part des coûts soit dûment comptabilisée.

71. Votre Comité a conclu:

a) que M. Campbell, même en renégociant l'entente Eisenberg, n'a pas réussi à en améliorer le cadre. L'EACL n'a pas obtenu une justification des coûts légitimes et dûment documentés de l'agent suivant les instructions du Conseil. L'EACL n'était pas au courant des services fournis en son nom par l'agent et par ses consultants; et

b) que l'EACL ne s'était pas engagée à retenir les services de l'organisation Eisenberg pour négocier plus d'une vente à la Corée du Sud. Dans le cadre des renégociations, Eisenberg a été désigné comme étant l'agent exclusif lors de la vente d'une deuxième unité à la Corée du Sud. Le coût de cette concession pourrait bien s'avérer être supérieur à la diminution de 1.5 million de dollars des honoraires d'Eisenberg.

72. Votre Comité recommande:

a) que le gouvernement et les Conseils d'administration définissent les exigences relatives aux postes d'administrateurs supérieurs des sociétés d'État. Les personnes choisies pour occuper ces postes devraient posséder les qualifications nécessaires. Les activités de l'EACL, en raison de leur nouvelle ampleur, exigent que l'organisation soit dirigée par une personne ayant déjà fait preuve des aptitudes voulues dans le monde des affaires;

b) que l'EACL vérifie si les honoraires versés par Eisenberg à des sociétés d'experts-conseils associées et remboursés par l'EACL sont à la mesure des services fournis. L'EACL devrait aussi déterminer si les autres dépenses imputées par Eisenberg sont justifiables. Les contrats du gouvernement contiennent une disposition-type permettant la vérification des pièces justificatives, lorsque des fonds sont engagés au nom d'un organisme public et l'EACL devrait procéder de la même façon; et

c) que le Conseil d'administration de l'EACL détermine si cette dernière a besoin des services de l'organisation Eisenberg si une deuxième unité était vendue à la Corée. Si l'EACL juge essentiel d'avoir recours aux services d'un agent, il conviendrait que le

Conseil définisse, en termes contractuels, les services de l'agent et la base de rémunération.

Entente de services post-contractuels

73. L'entente Eisenberg renégociée modifiait les conditions des services que l'agent devait rendre après la signature du contrat de vente à la Corée du Sud. Le contrat original exigeait que l'EACL verse $3 millions en honoraires échelonnés sur une période de six ans sans demander justificatifs. À l'heure actuelle, l'EACL est obligée de verser jusqu'à concurrence de $5,142,392 contre présentation de factures trimestrielles, indiquant les services rendus ainsi que les coûts.

74. Les termes du contrat régissant les factures trimestrielles sont assez vagues et contraires à l'esprit des renégociations qui visaient à obtenir un état détaillé des comptes relatifs aux services et aux bourses. En dépit des désaccords sur les dépenses imputées, l'EACL est obligée de payer $175,000 par trimestre. Il n'existe aucun mécanisme pour résoudre les conflits. En outre, le contrat ne contient aucune disposition autorisant l'EACL à effectuer une vérification des dépenses qui lui ont été imputées par le groupe Eisenberg.

75. Votre Comité conclut que l'entente relative aux services contractuels n'est pas conforme aux normes contractuelles raisonnables et ne protègent pas les intérêts de l'EACL; et que l'EACL n'a pas assez fait attention aux répercussions des termes du contrat.

76. Votre Comité recommande:

a) que le Conseil d'administration de l'EACL établisse des procédures permettant d'assurer l'examen et l'approbation de tous les contrats, avant qu'ils soient signés par les agents juridiques, financiers et administratifs appropriés. Cela devrait être fait de manière à assurer que la société ne s'expose pas à des risques indus; qu'elle dispose de moyens suffisants pour protéger ses intérêts; que les répercussions financières de l'accord soient claires, et que les termes de l'entente soient pratiques et applicables; b) que le Conseil d'administration de l'AECL établisse des normes exigeant des preuves acceptables quant aux services rendus et aux bourses découlant d'une entente de services postcontractuels;

c) que l'AECL établisse des procédures en vue du contrôle des services fournis par M. Eisenberg. Ces procédures fourniraient une base permettant de comparer les services imputés aux services reçus. Cela est d'autant plus important que l'EACL n'a pas encore reçu d'état de comptes satisfaisant pour la première facture trimestrielle s'élevant à $295,000;

d) que l'EACL cherche à supprimer tous les points obscurs qui figurent dans les contrats et notamment ceux qui portent sur les facturations trimestrielles; et

e) que l'EACL suspende les versements qu'elle effectue à M. Eisenberg tant que toutes ces questions n'auront pas trouvé de solution satisfaisante.

Approbation des versements

77. La façon dont les chèques ont été remis aux intermédiaires est révélatrice des graves lacunes qui existent dans les méthodes de l'EACL en dépit du fait que le trésorier et le vérificateur interne aient examiné et approuvé le versement de $2,414,500 pour la vente à l'Argentine et celui de $15,373,181 pour la vente à la Corée. Dans le cas de l'Argentine, ils l'ont fait exclusivement sur ordres de M. Gray, en l'absence de tout contrat obligeant l'EACL à verser ces sommes ou d'une résolution du Conseil d'administration à cet effet. Ils ne savaient pas qui en était l'ultime bénéficiaire ni de quels services il s'agissait. Le versement effectué pour la vente à la Corée a été effectué le jour même où les factures et les documents justificatifs ont été remis. Vu la nature et le volume des renseignements fournis ainsi que l'importance du versement, votre Comité a peine à croire que le trésorier et le vérificateur interne ont examiné et étudié ce versement avec toute l'attention voulue. En fait, il a été effectué sur ordre du président du Conseil d'administration.

78. Votre Comité conclut:

a) que le trésorier et le vérificateur interne ne se sont pas acquittés correctement des responsabilités qui leur étaient dévolues; et

b) que l'EACL n'aurait pas dû verser $132,289 à l'UDI puisqu'elle n'y était pas obligée. Les modalités du contrat initial ont été remplacées par un accord qui a été renégocié et les nouveaux versements ont été effectués à la date à laquelle les factures ont été remises. Si la direction se sentait obligée de verser des intérêts, elle aurait dû demander l'accord du Conseil d'administration.

79. Votre Comité recommande que les responsabilités des cadres financiers et de ceux qui sont chargés d'autoriser des versements dans les sociétés d'État soient clairement définies. Ils doivent faire preuve de jugement et, ne devraient pas, par conséquent, être indûment influencées par leurs supérieurs ni accepter sans discussion l'opinion de tiers sur la façon de dépenser les fonds publics. Personne ne devrait pouvoir dépenser des fonds publics sans avoir été soumis à un examen serré de la part d'autres fonctionnaires.

Contrôle financier

80. De nombreuses pratiques financières de l'EACL décelées par votre Comité au cours de l'examen des versements effectués auprès d'intermédiaires présentent de sérieuses faiblesses. Votre Comité souscrit aux recommandations faites par le vérificateur général dans son étude de la gestion et du contrôle financiers de l'EACL, et fait remarquer que des mesures correctrices ont été prises et sont

appliquées.

81. Votre Comité conclut:

a) que le Conseil d'administration et la direction de l'EACL n'ont pas pris les mesures nécessaires pour organiser l'énorme activité commerciale dans laquelle ils se sont lancés. Votre Comité a l'impression que l'EACL a pris des risques commerciaux inacceptables en raison de la certitude qu'elle avait de disposer de fonds publics supplémentaires en cas de difficultés; et

b) que lorsque des administrations centrales ont été chargées de travailler avec l'EACL en vue de renégocier le contrat de livraison à l'Argentine, elles n'ont pas réagi devant la carence évidente du contrôle financier ou n'ont pas pu discerner l'ampleur des problèmes qui faisaient l'objet de la renégociation.

82. Votre Comité recommande:

a) que l'EACL s'abstienne de conclure d'autres engagements financiers importants tant que ses pratiques financières ne se seront pas améliorées;

b) que les projets pour lesquels les risques dépassent ceux que les sociétés d'État peuvent raisonnablement assumer reçoivent préalablement l'accord officiel du gouvernement; et

c) que le gouvernement désigne un organisme central chargé de surveiller les pratiques financières des sociétés d'État.

83. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules n^{os} 2, 3, 4, 5, 6, 6a, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 38 et 39 de la deuxième session et les fascicules n^{os} 1, 3, 4, 5, 17, 20 et 21 de la troisième session) a été déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
RON HUNTINGTON

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES
LE 11 AVRIL 1978

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 11 avril 1978

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

(Rapport sur les sociétés de la Couronne)

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent prévu au Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les rapports du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour les années financières se terminant le 31 mars 1976 et le 31 mars 1977 et, en particulier, les questions suivantes concernant l'étude de la gestion et du contrôle financiers:

a) Rapport de 1976-Partie 5 et annexe C-Pratiques de gestion et de contrôle financiers des sociétés de la Couronne; annexe rapports aux sociétés de la Couronne; et

b) Rapport de 1977-Partie 9-Examen des mesures reliées aux déficiences décelées dans les pratiques de gestion et de contrôle financiers des sociétés de la Couronne.

NUMÉRO DU PARTIE	CONTENU	PARAGRAPHE
I	INTRODUCTION	3-11
II	RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	12-15
III	ANALYSE DES TÉMOIGNAGES: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	16-22
	A. Création de sociétés contrôlées par le gouvernement	23-38
	B. Classification	39-50
	C. Modes de financement	51-61
	D. Présentation des programmes financiers au Parlement	62-77
	E. Rapports financiers	78-92
	F. Pratiques de gestion financières des sociétés de la Couronne	93-102
	G. Responsabilité des organismes centraux du gouvernement	103-116
	H. Opérations de vérification	117-126

2. L'honorable Robert Andras, président du Conseil du Trésor, a comparu devant votre Comité le 26 avril 1977. Nous lui en savons gré ainsi qu'aux témoins suivants dont les titres sont ceux qu'ils portaient lors de leur première comparution:

Du Bureau du Vérificateur général:

M.J.J. Macdonell, Vérificateur général du Canada;

M.R. Chatelain, sous-vérificateur général;

M.W.A. Bradshaw, Vérificateur général adjoint;

M.M.G. Ross, conseiller spécial du Vérificateur général;

M.R. Dubois, directeur général, Vérifications et enquêtes spéciales;

M.D.L. Meyers, directeur général, Étude de la gestion et du contrôle financiers;

M.P.D.M. Ward, directeur général, Opérations de vérification;

M.H.E. Hayes, directeur général, Opérations de vérification;

M.J.B. McKnight, directeur général, Vérification des sociétés;

M.L.K. Osland, directeur général, Opérations de vérification;

M.D.C. Traxel, ancien sous-directeur général, Étude de la gestion et du contrôle financiers;

M.J.P. Boisclair, sous-directeur général, Étude de la gestion et du contrôle financIers;

M.W.E. Dickson, directeur, Opérations de vérification;

M.R.G. Carbonneau, chef du groupe d'étude, Étude de la gestion et du contrôle financiers de la Corporation du Centre national des arts.

Du Conseil du Trésor:

M.J.M. Leclair, secrétaire;

M.S. Mensforth, sous-secrétaire, Direction de l'administration financière;

M.B.A. MacDonald, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M.T.E. Reid, sous-secrétaire, Direction de l'évaluation de l'efficience;

M.L. McGimpsey, directeur, Division de l'évaluation des politiques financières, Direction de l'administration financière;

M.H.J. Mulligan, directeur, Direction du transport, des communications et des sciences, Direction des programmes;

M.R. Salmon, chef de groupe, Division de l'évaluation des politiques financières, Direction de l'administration financière.

De la Corporation du Centre national des arts:

M.G.H. Southam, directeur général;

M.B. Corder, sous-directeur général;

M. J. Coulombe, directeur général adjoint.

De la Commission de la Capitale nationale:

M.P. Juneau, président;

M.J. Charron, directeur général;

M.D.J. Morley, directeur des finances;

Mr. J.R. Hill, directeur des biens immobiliers.

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent:

M.P. Normandeau, président.

De la Société pour l'expansion des exportations:

M.J.A. MacDonald, président du Conseil d'administration et président;

M.J.R. Hegan, vice-président, Finances;

M.R.H. Sumner, vice-président, Opérations, Europe et les Amériques.

De la Commission canadienne du lait:

M.G. Choquette, président;

M.H.R. Armstrong, directeur des finances.

Du bureau du Conseil privé:

M.D. Gracey, Division de l'organisation gouvernementale.

De Eldorado Nucléaire Limitée

M.N.M. Ediger, président;

M.C.G. Baschenis, vice-président exécutif;

M.T. Gorman, vice-président, Finances.

I-INTRODUCTION

3. Dans ce document, votre Comité fait rapport de l'étude des questions et commentaires sur la gestion et le contrôle financiers des sociétés de la Couronne figurant dans les rapports de 1976 et 1977 du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes.

4. La deuxième partie résume les conclusions et les recommandations auxquelles est arrivé votre Comité et qui sont exposées en détail à la troisième partie.

5. En étudiant les conclusions du Vérificateur général sur la responsabilité et le contrôle des sociétés de la Couronne, votre

Comité a essayé de déterminer si:

a) Les sociétés contrôlées par le gouvernement rendent bien compte devant le Parlement et le gouvernement;

b) le gouvernement et les sociétés contrôlent effectivement les fonds publics qu'ils administrent; et

c) l'adoption des recommandations du Vérificateur général permettrait d'éliminer les lacunes existantes.

6. Dans son étude, votre Comité a établi une distinction entre les sociétés qui dépendent des fonds publics ou qui effectuent des activités de type gouvernemental et celles dont les activités sont rentables. Les deux rapports du Vérificateur général traitent principalement de la première catégorie de sociétés. D'autre part, la majorité de celles qui ont comparu devant votre Comité faisaient également partie de cette catégorie.

7. Votre Comité a consacré 13 auditoires à la question de la gestion et du contrôle financiers des sociétés de la Couronne, outre celle sur l'Énergie Atomique du Canada Limitée, (EACL), sujet du premier rapport à la Chambre de votre Comité.

8. Parmi les témoins figuraient le Vérificateur général et ses collaborateurs, un représentant du bureau du Conseil privé, des fonctionnaires du secrétariat du Conseil du Trésor et les dirigeants de six sociétés. Les témoignages ont permis de mieux comprendre les pratiques de gestion financière ainsi que les raisons qui expliquent ces lacunes. Votre Comité a demandé aux six sociétés qui ont comparu, et aux autres sociétés qui en font l'objet d'une étude, de rédiger un rapport sur l'application des recommandations du Vérificateur général. Toutes l'ont fait.

9. Bien que les Propositions du gouvernement du Canada pour la direction, le contrôle et l'imputabilité des corporations de la Couronne», ci-après appelées propositions du gouvernement, aient été publiées en août 1977, votre Comité avait déjà commencé son étude des pratiques de gestion et de contrôle financiers des sociétés de la Couronne qui figuraient dans le rapport du Vérificateur général de 1976. Dans son rapport de 1977, il se demande si les propositions du gouvernement permettraient d'éliminer les lacunes énoncées en 1976. Bien que votre Comité n'ait pas été saisi des propositions du gouvernement, il a cependant demandé aux fonctionnaires qui les avaient rédigées si elles avaient dissipé les préoccupations du Vérificateur général. Dans son rapport, votre Comité ne commente que les propositions qui ont un rapport direct avec les conclusions qui figurent dans le rapport du Vérificateur général.

10. Dans son Rapport intérimaire paru en décembre 1977, la

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité déclarait qu'eue étudierait un certain nombre de questions qu'examinait votre Comité. Celui-ci estime que le rapport final de La Commission permettra d'améliorer le contrôle des sociétés de La Couronne par le Parlement et le gouvernement.

11. De nombreuses mesures pourraient être prises immédiatement pour améliorer les pratiques de gestion financière des sociétés et les rendre pleinement responsables devant le Parlement et le gouvernement. Dans ce rapport, votre Comité cite certains domaines ou des mesures pourraient être prises immédiatement et formulé des propositions à l'intention du gouvernement sur la rédaction des propositions législatives visant éliminer ces lacunes.

II-RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

ET DES RECOMMANDATIONS

12. Les témoignage par le Comité l'incitent à conclure que:

a) l'organisation sous forme de société qui est utilisée actuellement permet que soient poursuivies des activités gouvernementales entraînant La dépense de sommes importantes prélevées sur les fonds publics sans qu'il y ait obligation d'en rendre dûment compte devant le Parlement ou le gouvernement. Pour la protection des intérêts des Canadiens, il est essentiel de prendre des mesures immédiates pour améliorer la manière dont le Parlement et le gouvernement établissent et fixent des objectifs aux sociétés relevant de ce dernier afin de les contrôler et de les obliger à rendre des comptes; et

b) même si une bonne partie des pratiques actuellement autorisées conviennent parfaitement à des sociétés commerciales financièrement viables, les sociétés contrôlées par le gouvernement ne devraient recevoir cette liberté que lorsqu'elles répondent aux critères énoncés par le Parlement et que celui-ci estime qu'elles ont un caractère véritablement commercial et qu'elles n'ont pas l'intention de demander des fonds publics importants. Votre Comité estime que tous les fonds publics doivent être comptabilisés, indépendamment de la forme de l'organisme qui les administre.

13. Votre Comité estime également que:

a) le Parlement pourrait exercer beaucoup plus de contrôle, tel que décrit plus loin, dans la détermination et le contrôle des objectifs et des activités de ces sociétés, sans limiter aucunement la responsabilité de leur direction et de leur conseil d'administration, ni leur obligation de rendre des comptes;

b) la Loi sur l'administration financière (LAF), qui régit l'ensemble de l'administration financière du gouverne_ment, a été distancée par la croissance des organismes gouvernementaux qui fonctionnent comme des sociétés, dans la mesure où:

-elle ne donne aucune définition des sociétés contre par le

gouvernement;

-elle n'indique que de façon imprécise quelles sociétés contrôlées par le gouvernement sont des sociétés de la Couronne;

-elle semble ne pas s'appliquer à un grand nombre de sociétés contrôlées par le gouvernement; et

-elle contient des dispositions très précises en ce qui concerne l'inscription, la suppression ou le transfert méthodique de ces sociétés dans ses annexes; et

c) la direction et le conseil d'administration des sociétés contrôlées par le gouvernement devraient être tenus de donner la priorité absolue aux pratiques de gestion financière.

14. Les recommandations de votre Comité, qui s'appliquent à toutes Les sociétés contrôlées par le gouvernement du Canada, (telles que mentionnées au paragraphe 27 de ce rapport) imposent:

a) une modification de la LAF de façon à y inclure une définition appropriée indiquant les critères à considérer pour qu'une société soit contrôlée par le gouvernement;

b) l'inscription de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement dans les annexes de la LAF de façon qu'elles soient soumises aux dispositions concernant la gestion financière;

c) l'élaboration d'une loi sur les sociétés de la Couronne ou la révision de la LAF peur en redéfinir les critères de façon à inscrire en annexe toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement. Ces critères devraient être fondés sur:

-La mesure dans laquelle la société dépend des fonds publics:

-la nature de ses activités; et

-le degré de participation du gouvernement:

d) l'examen annuel, par le Conseil du Trésor, de toutes Les sociétés contrôlées par le gouvernement afin de déterminer si ces changements dans leurs objectifs, dans leurs activités ou dans leur degré de dépendance vis-à-vis des fonds publics nécessitent un changement d'inscription aux annexes, compte tenu des critères présentés au paragraphe c) ci-dessus;

e) que l'on confère au gouverneur en conseil le pouvoir de décider par décret, l'inscription, la suppression ou le transfert méthodique de toutes les sociétés contrôlées par Le gouvernement dans les annexes de la LAF; et

f) que l'on fournisse au Parlement une liste à jour de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement avec tous les renseignements supplémentaires qu'un actionnaire est en droit de recevoir.

15. Toutes les autres recommandations du Comité visent à assurer au Parlement et au gouvernement la possibilité d'effectuer des examens et des contrôles adéquats des sociétés qui dépendent largement du soutien financier du gouvernement ou qui assurent des services qui ne sont pas susceptibles d'être pris en charge par le secteur privé. Ces recommandations imposent:

a) L'utilisation des prêts ou des investissements en valeurs mobilières à revenu variable uniquement lorsqu'on peut prévoir un remboursement à partir des revenus qui en découleront;

b) La communication au Parlement et au gouvernement de façon intégrée des renseignements adéquats sur les projets de dépense;

c) L'amélioration des états financiers des Comptes publics en fonction des principes comptables généralement acceptés;

d) L'établissement à l'intention de tous les vérificateurs de mandats précisant notamment qu'il y a lieu de signaler les cas où l'argent a été dépensé sans tenir compte des principes de l'économie ou de l'efficacité et ou l'on n'a pas instauré des méthodes satisfaisantes pour évaluer l'efficacité des programmes et en faire rapport, alors que telles méthodes auraient pu raisonnablement et à juste titre être appliquées; e) au contrôleur général la responsabilité de fournir des directives établissant des normes acceptables de gestion et de contrôle financiers; et

f) que des mesures urgentes soient prises par le Conseil du Trésor pour remédier aux insuffisances actuelles.

III-ANALYSE DES TÉMOIGNAGES;

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

16. Les activités du gouvernement ont, depuis 1951, augmenté sensiblement en importance et en complexité depuis que la Loi sur l'administration financière (LAF) qui régit l'administration financière globale du gouvernement, a pris force de loi. Les ministères administrent toujours le gouvernement utilise de plus en plus la société pour fournir des services au public et pour répondre aux exigences du gouvernement en matière de biens et de services. La Partie VIII de la LAF portant sur les pratiques financières générales qui régissent les sociétés citées dans ses annexes n'a pas été beaucoup modifiée depuis l'entrée en vigueur de la Loi.

17. L'article 66 de la LAF définit une société de la Couronne comme étant une société qui, en dernier lieu, doit rendre compte au Parlement, par l'intermédiaire d'un Ministre, de la conduite de ses affaires, et comprend les corporations nommées aux annexes B (département), C (mandataire) et D (propriétaire). Les annexes à la LAF cependant ne renferment pas beaucoup d'autres sociétés que le gouvernement possède ou contrôle, soit intégralement soit partiellement.

18. Les auditions qu'a menées votre Comité se sont limitées aux sociétés contrôlées par le gouvernement qu'a examinées le Vérificateur général et qui, pour la plupart, figurent aux annexes C ou D de la LAF. Ces sociétés effectuent toute une série d'activités, qui, de l'extérieur, semblent revêtir certaines caractéristiques commerciales, mais qui, souvent, ont des objectifs qui rendent impossible toute comparaison avec les sociétés du secteur privé. Toutes les sociétés examinées, sauf une, dépendent largement du soutien financier du gouvernement et fournissent des services que le secteur privé n'accomplirait vraisemblablement pas.

19. Bien que le Vérificateur général vérifie les sociétés citées à l'annexe B de la LAF, celles-ci ne figuraient pas dans son étude sur la gestion et le contrôle financiers des sociétés de la Couronne puisqu'elles étaient considérées, pour ces raisons financières, comme des ministères. Pour cette raison et parce qu'elles faisaient l'objet d'un rapport précédent de votre Comité, soit le sixième rapport de la première session de la 30 Législature daté du 30 juin 1976, les sociétés citées à l'annexe B ne sont pas visées par ce rapport.

20. L'article 70 de la LAF oblige les sociétés citées aux annexes C et D de soumettre des budgets d'établissement qu'elles déposent devant le Parlement. Seules les sociétés citées à l'annexe C doivent soumettre des budgets d'exploitation au gouvernement bien que ceux-ci ne soient pas déposés devant le Parlement. La LAF autorise le Conseil du Trésor, sur la recommandation conjointe du président du Conseil du Trésor et au ministre compétent, de prescrire la forme que revêtiront budgets. Les autres dispositions de la LAF portant sur les états financiers, les accords bancaires, les rapports et vérifications annuels sont les mêmes objectifs originaux qui ont conduit le Parlement à créer des sociétés de la Couronne, les dispositions de la LAF portant sur les sociétés de la Couronne leur accordent une marge de manoeuvre plus importante que celles qui s'appliquent aux ministères.

21. Les sociétés qui ne figurent pas dans les annexes de la LAF, mais qui sont contrôlées par le gouvernement du Canada, n'ont pas été assujetties aux dispositions de la LAF, mais qui sont contrôlées par le gouvernement du Canada, n'ont pas été assujetties aux dispositions de la LAF. Il semblerait qu'elles ne soient soumises qu'aux textes législatifs en vertu desquels elles ont été crées. Inversement, il semblerait qu'une des sociétés citées aux annexes de la LAF ne soit plus considérée comme une société de la Couronne, i.e., Polysar Limitée.

22. En 1976, le Vérificateur général a déclaré que la gestion et le contrôle financiers des sociétés de la Couronne dont il était le vérificateur étaient insuffisants et inefficaces. Les questions suivantes ont été soulevées dans son rapport, et également étudiées par votre Comité:

-création de sociétés possédées ou contrôlées par le gouvernement;

-classification des sociétés de la Couronne;

-modes de financement;

-présentation des programmes financiers au Parlement;

-rapports financiers;

-pratiques de gestion financière des sociétés de La Couronne;

-responsabilité des organismes centraux du gouvernement; et

-opérations de vérification.

A. Création de sociétés contrôlées par le gouvernement

23. Le Secrétariat du Conseil du trésor a récemment répertorié 384 sociétés possédées ou contrôlées totalement ou en partie par le gouvernement. Le gouvernement contrôle évidemment une société et toutes ses filiales lorsqu'il en possède la majorité ou la totalité des actions assorties d'un droit de vote. Cependant, votre Comité désire faire remarquer que le gouvernement peut également contrôler les sociétés s'il:

-nomme la majorité des administrateurs des sociétés sans capital social; ou

-fournit à une société les crédits sans lesquels elle ne pourrait exister; ou

-possède une part minoritaire des actions assorties d'un droit de vote, qui permet d'exercer un contrôle réel.

24. Votre Comité s'inquiète du fait que la LAF ne définit pas les circonstances qui permettent au gouvernement d'obtenir le contrôle d'une société, et estime que les définitions traditionnelles données au terme contrôle, dans les lois fiscales notamment, sont peut-être inadéquates lorsqu'elles s'appliquent au gouvernement. À défaut de définir convenablement les critères permettant de juger si une société peut être considérée comme étant contrôlée par le gouvernement, la confusion actuelle continuera à régner dans le domaine et la classification convenable des sociétés dans les annexes de la LAF continuera de constituer une tâche délicate.

25. Les projets de Loi et de modifications concernant la LAF, qui figurent dans les propositions du gouvernement proposent des définitions de l'expression sociétés contrôlées par le gouvernement. Votre Comité n'a pas essayé d'évaluer ces propositions ni de formuler une définition du terme contrôle, qui s'appliquerait dans tous les cas.

26. Votre Comité s'inquiète cependant à l'idée que les propositions du gouvernement pourraient se traduire par deux définitions différentes contenues dans deux Lois du Parlement. (Voir

annexe "A" des propositions du gouvernement à la page 52, section 2(4), et à la page 60, section 26.) Les définitions proposées ne tiennent pas compte des cas où le gouvernement contrôle effectivement une société en détenant une part minoritaire des actions assorties d'un droit de vote, laquelle permet d'exercer un contrôle véritable. De même, les propositions du gouvernement ne tiennent pas compte des cas où le gouvernement fournit à une société les crédits sans lesquels elle ne pourrait exister.

27. Votre Comité utilisera tout de même dans ce rapport les caractéristiques fondamentales des définitions proposées par le gouvernement en ce qui a trait aux sociétés contrôlées par le gouvernement, parce que ces définitions s'appliquent à la plupart des sociétés dans lesquelles le gouvernement canadien a investi directement des sommes importantes:

a) Les sociétés dans lesquelles le gouvernement du Canada détient directement ou indirectement des actions, des intérêts d'affiliation ou autres qui donnent droit à plus de 50% des votes lors de l'élection des administrateurs seraient aussi incluses. (Cette façon de procéder exclurait les sociétés dans lesquelles le gouvernement canadien ne détient que des valeurs); et

b) les sociétés n'ayant pas de capital social dont les administrateurs sont élus ou nommés par le gouverneur en conseil ou avec son consentement.

28. Il n'existait aucune liste exhaustive des sociétés contrôlées par le gouvernement avant que votre Comité ne prie le Secrétariat du Conseil du Trésor d'en établir une. Sur la liste qui nous a été remise en mai 1977, figuraient 366 sociétés possédées en partie ou totalement par le gouvernement du Canada. Cette liste a été révisée et en janvier 1978 elle comprenait 384 sociétés. Toutes ces sociétés ne sont pas actives - cependant. Votre Comité a pris note du commentaire fait par le représentant du Secrétariat du Conseil du Trésor, selon lequel la liste des sociétés dans lesquelles le gouvernement possède des actions a été préparée sans que le Secrétariat n'ait le mandat de le faire.

29. Des 384 sociétés possédées ou contrôlées en partie ou totalement par le gouvernement, 41 sont citées par le Secrétariat du Conseil du Trésor comme étant des sociétés relevant des annexes C et D et sont des sociétés de la Couronne. Ces dernières possèdent apparemment la majorité des actions de 73 sociétés qui, à leur tour, posséderaient une part minoritaire des actions de 24 autres sociétés. Le diagramme ci-joint (Annexe A) résume la structure des actions détenues par le gouvernement dans les sociétés qui figurent sur la liste fournie par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

30. Votre Comité n'a pas évalué l'incidence du fait pour le gouvernement de détenir des actions dans des sociétés qui figurent à des annexes autres que les annexes C ou D; il a cependant appris avec inquiétude, à la suite des témoignages de hauts fonctionnaires gouvernementaux que les principaux organismes du gouvernement sont

incapables de surveiller en détail l'acquisition ou la création de filiales par les sociétés contrôlées par le gouvernement.

31. Votre Comité se préoccupe également de la définition actuelle du terme Corporation de la Couronne, qui apparaît dans la LAF. La définition n'établit pas clairement ce qu'on entend par société qui, en dernier lieu, doit rendre compte au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, de la conduite de ses affaires». Bien que la LAF stipule que toutes les sociétés énumérées dans ses annexes sont des sociétés de la Couronne, le gouvernement reconnaît toutefois qu'une d'entre elles, la société Polysar Limitée, n'est pas une société de la Couronne. Le gouverneur en conseil peut transférer les sociétés d'une annexe à l'autre de la LAF, mais non en retrancher complètement une société. La LAF n'établit pas clairement si le gouverneur en conseil peut ajouter aux annexes le nom de sociétés totalement possédées par le gouvernement, qui n'y figurent pas déjà. En outre, la LAF permet, au besoin, que soit menée une étude périodique des annexes et des transferts effectués, mais aucune obligation n'existe en ce sens.

32. Le Vérificateur général recommande que toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement soient incluses aux annexes de la LAF et qu'elles soient assujetties à des dispositions permettant d'assurer que les contrôles exigés par le Parlement et le gouvernement soient clairement définis et acceptés par toutes les parties en cause.

33. La Corporation du Centre national des arts (CNA) est la seule corporation étudiée par votre Comité qui ne figure pas aux annexes de la LAF. Cependant, le gouvernement finance évidemment cette société.

34. Les propositions du gouvernement n'exigent pas que toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement soient incluses aux annexes de la LAF. En fait, les sociétés qui ne sont possédées qu'en partie par le gouvernement ne sauraient y figurer. Le gouvernement soutient dans ses propositions que le Parlement sera mieux informé si les états financiers de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement sont inclus au Volume III des Comptes publics. L'acquisition par le gouvernement d'une part majoritaire des actions d'une société exigera la promulgation d'un décret qui sera rendu public.

35. L'absence de connaissance détaillée sur les sociétés contrôlées par le gouvernement fait ressortir la nécessité d'adopter une loi qui soumette celles-ci à l'étude poussée du Parlement. Le Parlement saura qu'on lui fournit tous les renseignements utiles sur le statut des sociétés contrôlées par le gouvernement si ces dernières figurent sans exception dans les annexes de la Loi sur l'administration financière. Dans son rapport sur la société Polysar Limitée, votre Comité a également conclu qu'il était nécessaire de définir clairement dans une loi tous les organismes de la Couronne, y compris ceux dont eUe possède une partie importante des actions ou qu'elle contrôle effectivement.

36. Si toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement figurent dans les annexes de la LAF, votre Comité estime que le Parlement pourra fixer les méthodes de planification, d'étude et de

contrôle les plus appropriées pour chaque catégorie de sociétés.

37. Votre Comité conclut que:

a) le Parlement n'est pas informé adéquatement de l'existence et des objectifs des sociétés possédées par le gouvernement du Canada;

b) la définition du terme corporation de la Couronne contenue dans la LAF limite l'application de la Loi et sème la confusion; et que

c) la loi actuelle ne prévoit pas les moyens nécessaires pour assurer l'étude périodique du bien-fondé de l'établissement des annexes, et permettre des additions aux annexes et des retraits et de celles-ci, ainsi que le transfert adéquat des sociétés d'une annexe à l'autre.

38. Votre Comité recommande que:

a) la LAF soit modifiée afin d'y apporter une définition d'une société contrôlée par le gouvernement;

b) la loi sur les sociétés de la Couronne exige que toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement soient incluses aux annexes de la Loi sur l'administration financière et que des dispositions visent à assurer un contrôle financier adéquat;

c) les comptes publics contiennent annuellement une liste de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement canadien, ainsi que les états financiers et tous les renseignements supplémentaires qu'un actionnaire peut s'attendre à recevoir au sujet d'une société donnée; et que

d) le gouverneur en conseil ait le pouvoir par un décret public de voir à ce que les annexes de la LAF fassent mention de toutes les additions, retraits et transferts des sociétés contrôlées par le gouvernement.

B. Classification des sociétés contrôlées par la Couronne

39. La LAF énonce les critères suivants de classification des sociétés de la Couronne:

a) Annexe C

.... toute corporation de la Couronne qui est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et est responsable de la conduite d'opérations de commerce ou de services sur une base quasi commerciale, ou de la conduite d'activités en matière d'obtention, de construction ou de disposition pour le compte de Sa Majesté du chef du Canada;»

b) Annexe D

.... toute corporation de la Couronne qui

(i) est responsable de la conduite d'opérations de prêt ou de finance,

ou de la conduite d'opérations commerciales et industrielles comportant la production ou le commerce de marchandises et la fourniture de services au public; et

(ii) est ordinairement tenue de conduire ses opérations sans crédits budgétaires.»

40. Le Vérificateur général a étudié toutes les sociétés citées aux annexes C et D qu'il vérifie. Il a remarqué que la plupart, qu'elles fassent partie de l'annexe C ou D, dépendaient dans une large mesure du soutien financier du gouvernement et avaient reçu plus de $700 millions de crédits budgétaires en 1976. Ces sociétés représentent une faible proportion de l'ensemble des sociétés contrôlées par le gouvernement.

41. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent constitue un exemple d'une société qui dépend en grande partie des fonds publics. En tant que société de la liste D, normalement elle ne devrait pas recevoir de crédits budgétaires, néanmoins, depuis plusieurs années, il a été nécessaire de lui en allouer beaucoup. L'Administration de la voie maritime de plus est partie intégrante du système de transport par eau au Canada, lequel est presque entièrement administré par le ministère des Transports, ministère du gouvernement auquel s'appliquent différentes et de plus sévères méthodes de comptabilité et de contrôle.

42. Si une société a une activité commerciale, votre Comité ne met pas en doute le besoin de disposer d'une forme d'organisation qui lui accorde un certain degré d'autonomie par rapport au gouvernement. Toutefois, votre Comité estime que, lorsque des fonds publics importants sont alloués à une telle société, la réglementation financière devrait tenir compte de l'origine des fonds qu'elle administre.

43. Les propositions du gouvernement préconisent d'éliminer de la LAF tous les critères de classification des sociétés de la Couronne et de classer celles-ci en fonction du degré de contrôle financier que le gouvernement souhaite exercer sur chacune d'elles. Des fonctionnaires ont déclaré au Comité que la viabilité financière devait être prise en considération pour déterminer la portée du contrôle exercé par le gouvernement, mais ils ont ajouté qu'il se pourrait qu'il y ait également d'autres critères à considérer.

44. La société Radio-Canada a été citée comme étant un exemple de société qui répondait à ces autres critères, Même s'il ne s'agit pas d'une société essentiellement commerciale et financièrement viable, elle a été classée à l'annexe D, ce qui lui assure une certaine indépendance nécessaire à son intégrité artistique. Le Centre national des arts qui répond apparemment aux mêmes critères ne figure dans aucune des annexes de la Loi.

45. Les fonctionnaires du gouvernement n'ont pas dit à votre Comité comment ils s'y prendraient pour déterminer le contrôle financier nécessaire ou pour établir une liste qui comprendrait les

sociétés de la Couronne existantes ainsi que les sociétés contrôlées par le gouvernement mais ne figurant pas actuellement aux annexes. De plus les propositions du gouvernement n'ont pas donné des détails concernant la nature des contrôles financiers qui s'appliqueraient à chacune des sociétés figurant aux annexes.

46. Le vérificateur général a déclaré à votre Comité que les mécanismes nécessaires à la comptabilité et au contrôle des fonds publics ne devaient pas gêner l'autonomie des sociétés de la couronne.

47. Le rapport du vérificateur général conclut que les critères de classification des sociétés de la couronne ne devraient pas être éliminés de la LAF mais précisés et appliqués. Il devrait y avoir une classification pour les sociétés qui dépendent des fonds publics ou pour celles dont les activités sont de type gouvernemental. Il a proposé qu'il y ait au moins une autre classification pour les sociétés contrôlées par le gouvernement qui satisfont aux exigences de viabilité financière et qui gèrent des activités commerciales.

48. Votre Comité croit que toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement qui gèrent des fonds publics ou dont les activités sont de type gouvernemental devraient soumettre au Parlement les renseignements nécessaires pour lui permettre de contrôler leur rendement, tant de façon prospective que rétrospective. Une classification adéquate des objectifs financiers ne porterait pas indûment atteinte à l'autonomie dont ont besoin les sociétés pour atteindre leurs objectifs.

49. Votre Comité en arrive aux conclusions suivantes:

a) Les objectifs et les activités des sociétés contrôlées par le gouvernement n'ont pas fait l'objet d'un examen périodique satisfaisant de la part du Parlement et du gouvernement; et

b) il est nécessaire de tenir une bonne comptabilité des dépenses de fonds publics, indépendamment de la forme de l'organisme gouvernemental choisi pour atteindre les objectifs.

50. Votre Comité recommande:

a) Que la Loi sur les sociétés de la couronne ou les révisions apportées à la Loi sur l'administration financière comportent de nouveaux critères de classement de l'ensemble des sociétés contrôlées par le gouvernement;

b) Que la Loi comporte un classement distinct pour les sociétés:

(i) largement dépendantes des fonds publics on dont les activités sont de type gouvernemental;

(ii) financièrement viables et qui effectuent des opérations commerciales;

(iii) d'économie mixte; et

c) Que toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement soient examinées chaque année par le Conseil du trésor pour déterminer si des changements intervenus dans leurs objectifs, activités ou dépendance vis-à-vis des fonds publics nécessitent un changement de classification, et pour que le président du Conseil du trésor fasse une recommandation en ce sens au Parlement fondée sur le critère b) susmentionné.

G. Modes de financement

51. Les modes utilisés par les sociétés sous le régime de l'État, pour financer leurs opérations, ont des répercussions importantes sur leurs états financiers et sur la façon dont les avances qui leur sont faites sont consignées dans les comptes du Canada.

52. Suivant la forme de financement, les états des sociétés peuvent illustrer la contribution du gouvernement:

a) sous forme d'un prêt consenti sous réserve de repaiement et portant intérêts;

b) sous forme de capital-actions non amorti;

c) sous forme de crédits, pour compenser les déficits;

d) sous forme d'excédents.

53. Le gouvernement ne consigne que les deux premiers types d'investissements; les deux derniers sont défalqués dans les comptes du Canada lorsqu'ils sont faits.

54. Quelques sociétés empruntent également de sources extérieures. Ce genre de prêts ne figurent pas dans les comptes du Canada, sauf à titre d'obligations éventuelles lorsque le gouvernement les garantit.

55. Votre Comité a entendu des témoignages sur un certain nombre de prêts gouvernementaux que les sociétés ne pouvaient rembourser. Parmi ceux-ci figuraient des prêts consentis à l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, au Conseil des ports nationaux et à la Commission canadienne du lait. Le rapport du vérificateur général a critiqué le peu d'efficacité de l'examen servant à juger de l'aptitude à repayer d'une société qui demande un prêt. Il a recommandé que la société suive des procédures communes à celles du secteur privé et prépare, à l'intention du gouvernement, des études de faisabilité, avant que les prêts ne soient accordés. Le rapport déclarait que les sommes avancées aux sociétés devaient figurer comme dépenses dans les comptes du Canada à moins que le repaiement ne soit probable.

56. Votre Comité a observé pendant l'audience consacrée à l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent que la dette s'élevant à $624 millions a été en fait remise par suite de la décision de la considérer comme un investissement permanent plutôt que

comme un prêt portant intérêts. On a procédé ainsi en raison de l'inaptitude de La Voie maritime à rembourser le principal ou même les intérêts. À cause de sa façon de procéder le montant de l'actif dans les comptes du Canada n'a pas été réduit même si une réduction a été recommandée par le vérificateur général.

57. Votre Comité a examiné si les sociétés devaient emprunter de sources extérieures au lieu du Fonds du revenue consolidé. Le rapport du Vérificateur général a critiqué cette pratique, puisqu'elle a l'effet d'amoindrir la dette nette du Canada et peut créer des engagements au regard du Fonds du revenu consolidé, sans l'approbation précise du Parlement. Les sociétés de la Couronne font état d'emprunts extérieurs dans des budgets d'investissement, présentés au Parlement mais ces budgets n'ont pas besoin de l'approbation parlementaire.

58. Les propositions du gouvernement préconisent un plus grand recours au financement extérieur parce que ce dernier augmente la flexibilité de son financement, empêche le drainage du Fonds du revenu consolidé et expose les aspects commerciaux des sociétés de la Couronne aux disciplines du marché.

59. Le projet de loi sur les sociétés de la couronne, annexé aux propositions gouvernementales, permet à toutes les sociétés des annexes C et D d'emprunter de l'argent de sources extérieures. Les sociétés de l'annexe C doivent obtenir l'approbation du gouverneur en conseil, et les sociétés de l'annexe D, celle du ministre des Finances sauf pour le prêt de 18 mois ou moins. Les propositions gouvernementales exigent que tous les emprunts effectués par les sociétés de la Couronne, à titre d'agents de Sa Majesté, soient énumérés dans les comptes publics dans une annexe distincte. Votre Comité craint que de tels emprunts n'entraînent des coûts supplémentaires et se demande si le marché se tournera davantage vers le gouvernement plutôt que vers la société pour être repayé. Dans de nombreux cas, le gouvernement peut garantir implicitement, si non légalement les obligations des sociétés qu'il contrôle. Bien qu'on ait toujours honoré au Canada les dettes contractées à l'extérieur, le contraire s'est déjà produit pour des sociétés d'État d'autres pays. Votre Comité s'inquiète du fait que les sociétés de la Couronne ont maintenant, et continueraient d'avoir en vertu des propositions gouvernementales, le pouvoir de négocier des prêts à l'extérieur sans devoir au préalable obtenir l'approbation du gouvernement.

60. Votre Comité conclut que:

a) les sociétés de la couronne ont reçu des prêts, lorsque des crédits budgétaires auraient été plus appropriés;

b) la conversion de prêts irrécouvrables en investissements de valeur continue à exagérer l'actif du Canada; et

c) les emprunts extérieurs effectués par des sociétés sous le régime de l'État engendrent d'éventuels frais au regard du Fonds du revenu consolidé sans l'approbation du gouvernement.

61. Votre Comité recommande que:

a) les sociétés étayent les demandes de prêts par des études de faisabilité, des extrapolations de fonds de roulement et d'autres techniques communément utilisées dans le secteur privé et que les prêts ne soient accordés que lorsqu'on peut s'attendre à ce que tout le principal et les intérêts soient recouvrés;

b) les prêts non recouvrables consentis aux sociétés soient défalqués dans les comptes du Canada au moyen de crédits budgétaires; et

c) les emprunts extérieurs effectués par les sociétés soient soumis à l'approbation parlementaire dans le cadre du budget.

D. Présentation des programmes financiers au Parlement

62. Les budgets d'établissement annuels des sociétés de la Couronne sont déposés au Parlement. Quand une société a besoin d'une affectation de crédit. Le budget contient certains renseignements additionnels. Ce sont les seuls renseignements de planification financière que reçoit le Parlement. Les budgets d'exploitation des sociétés de la Couronne de l'annexe C sont préparés en vue de leur approbation par le ministre compétent et le président du Conseil du trésor, mais ils ne sont pas déposés au Parlement.

63. En vertu de la Loi sur l'administration financière, le Conseil du trésor prescrit la forme sous laquelle doit être présenté le budget des dépenses. Néanmoins, pour établir la forme des budgets d'établissement et d'exploitation, le Conseil du trésor a besoin d'une recommandation conjointe du président du Conseil du trésor et du ministre compétent.

64. Dans son rapport de 1976 et dans son témoignage, le vérificateur général a adressé des critiques au sujet des pratiques actuelles. Les grave lacunes relevées dans les ouvrages de planification des société de la Couronne sont les suivantes:

a) contenu, présentation et qualité médiocres et incohérents;

b) fragmentation et exposé incomplet des activités;

c) omission du maintien d'autorisations des prévisions budgétaires;

d) manquement à divulguer les répercussions de grands projets sur les coûts d'exploitation;

e) retard des budgets d'établissement et d'exploitation; et

f) absence de directives écrites.

65. Les audiences de votre Comité sur la Commission canadienne du lait et sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent ont fourni des exemples de certaines lacunes relevées par le vérificateur

général.

66. Votre Comité a tenté de comprendre les programmes financiers de la CCL tels qu'ils figurent dans le budget des dépenses. Un certain nombre d'articles du budget fournissent des renseignements sur la CCL, mais les activités ne sont pas regroupées et les prévisions ne sont en aucun cas rassemblées sous une seule rubrique. Certains fonds destinés à la CCL sont réclamés par une autre société de la Couronne. Dans son témoignage, le président de la CCL a déclaré qu'il considère lui aussi difficile de retrouver dans les prévisions où figurent les demandes de fonds de la CCL et quelle est leur importance financière.

67. Le président de la CCL a déclaré que la Commission est assujettie à un contrôle strict du Parlement, ce dernier procédant à un examen annuel du programme laitier. Compte tenu du témoignage susmentionné, votre Comité met en doute cette affirmation.

68. À moins que les recommandations de ce rapport soient adoptées, le Parlement risque de ne plus avoir la possibilité d'étudier annuellement les prévisions budgétaires de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent parce qu'il se peut que l'Administration n'ait plus à demander d'affectations de crédits en raison de la conversion des prêts productifs d'intérêts en un investissement en valeurs mobilières à revenu variable. Votre Comité a recueilli un témoignage selon lequel cette méthode de financement n'a pas de répercussion réelle sur la rentabilité intrinsèque de la voie maritime. La société continue d'administrer des éléments d'actif, qui sont entièrement remboursés à même les deniers publics, et de faire des affaires à caractère gouvernemental.

69. Votre Comité a constaté qu'il n'y avait que peu ou pas de renseignements utiles fournis à l'appui d'une demande d'affectation de crédits par la Voie maritime visant à combler un déficit budgétaire d'environ $59 millions. Dans ces renseignements sommaires, on omettait des données d'exploitation de base comme les prévisions en matière de revenus bruts et de dépenses brutes. On pourrait corriger cette situation si les budgets d'exploitation étaient intégrés au budget.

70. Dans ses propositions, le gouvernement exige que les budgets d'exploitation soient déposés au Parlement si des fonds importants sont demandés, et que dans la mesure du possible, les budgets d'exploitation et d'établissement soient déposés en même temps que le budget principal. Ces propositions pré-voient aussi des programmes financiers ne seront pas déposés au Parlement. Le Conseil du Trésor obtiendra le pouvoir de préciser unilatéralement la forme et la nature des renseignements qui devront figurer aux budgets d'établissement et d'exploitation.

71. Les hauts fonctionnaires du gouvernement ont déclaré qu'ils s'attachent tout particulièrement à mettre de l'ordre dans la planification financière des sociétés de la Couronne. Ils ont rappelé qu'il est nécessaire d'adopter un texte de loi dans ce domaine avant de tenter une intervention. Votre Comité s'inquiète du fait qu'on

risque de prendre des décisions mal avisées ou contradictoires si les programmes soumis continuent d'être fragmentés ou incomplets.

72. Le Vérificateur général a déclaré que, bien que les propositions du gouvernement amélioreraient la répartition des ressources et le processus de contrôle budgétaire, le budget des dépenses, les budgets d'exploitation et les budgets d'établissement des sociétés de la couronne ne seraient toujours pas combinés pour figurer au budget principal en un ensemble intégré de programmes de consultation facile. Sans de tels programmes intégrés il serait presque impossible que le Parlement tienne comptable les sociétés de la Couronne.

73. Les témoignages recueillis auprès des hauts fonctionnaires du gouvernement n'ont pas permis d'expliquer pourquoi le budget ne pouvait contenir de programmes financiers intégrés; toutefois, ces cadres s'inquiétaient du fait que la divulgation des budgets d'exploitation pourrait réduire le pouvoir concurrentiel des sociétés de la Couronne. Votre Comité a constaté toutefois que ce raisonnement ne vaut pas dans le cas des nombreuses sociétés de la Couronne qui ne livrent pas concurrence dans le secteur privé.

74. Votre Comité croit que le Parlement et le gouvernement ne peuvent s'appuyer sur les dispositions de l'actuelle Loi sur l'administration financière pour recueillir les renseignements nécessaires à la prise de décision concernant la répartition des ressources. La piètre qualité des renseignements et les retards apportés à leur présentation ne font qu'aggraver la situation.

75. Votre Comité croit qu'en raison de l'ampleur et de la complexité croissantes du gouvernement, les sociétés de la Couronne doivent présenter au Parlement des programmes financiers intégrés, afin que les parlementaires puissent étudier efficacement les utilisations proposées des deniers publics. Votre Comité croit que pour faciliter l'étude parlementaire de ces programmes et établir le fondement de l'imputabilité qui en découle, il faut améliorer la qualité des divers documents budgétaires actuellement présentés par les sociétés de la Couronne, et les consolider afin d'offrir un programme complet des activités proposées.

76. Votre Comité conclut que:

a) Les programmes financiers soumis par les sociétés qui dépendent entièrement des crédits publics ou qui exercent des activités à caractère gouvernemental ne facilitent pas la prise de décisions éclairées ni n'offrent une assise adéquate à l'imputabilité qui en découle;

b) Les renseignements fournis au Parlement et au gouvernement doivent être intégrés et grandement améliorés tant du point de vue de la forme que de la qualité; et

c) Le Conseil du Trésor n'a fait preuve que de peu d'initiative lorsqu'il s'est agi d'améliorer la présentation des programmes

financiers des sociétés de la Couronne au Parlement et au gouvernement.

77. Votre Comité recommande que:

a) toutes les sociétés assujetties au contrôle gouvernemental et dont le fonctionnement dépend des crédits du Parlement ou qui exercent des activités à caractère gouverne-mental présentent des programmes financiers complets dans le cadre du processus d'élaboration du Budget; et

b) Le Conseil du Trésor prévoit des directives appropriées pour corriger les lacunes du Budget.

E. Rapports financiers

78. Votre Comité a entendu des témoignages sur deux aspects des rapports financiers des sociétés de la Couronne: à savoir, (I) la nature et la présentation des rapports figurant dans les Comptes publics du Canada et les rapports annuels; et (2) les principes de comptabilité dont se servent les sociétés de la Couronne pour préparer leurs états financiers.

79. Votre Comité a également entendu que:

a) La Commission canadienne du lait ne présente pas de rapport financier selon une méthode compatible avec celle utilisée au moment où les fonds sont affectés;

b) La Commission de la capitale nationale (CCN) a déposé à la Chambre son rapport annuel de 1976 cinq mois après la date d'échéance prescrite; et

c) aucun organisme central du gouvernement n'est habilité à veiller à ce que les rapports soient déposés dans les délais prescrits.

80. Lorsque des sociétés entreprennent des activités de nature gouvernementale, les Comptes publics du Canada ne divulguent pas le rapport qui existe entre ces activités et d'autres semblables réalisées par l'intermédiaire des ministères du gouvernement. Par exemple, le coût du réseau de transport par eau au Canada est couvert par des ministères du gouvernement et des sociétés contrôlées par le gouvernement. Le coût total de ce mode de transport ne figure toutefois pas dans les Comptes publics du Canada.

81. Le volume III des Comptes publics contient les états financiers de sociétés de la Couronne, mais la plupart des autres sociétés contrôlées par le gouvernement n'y figurent pas. Le volume III ne résume pas certaines données financières, comme les avances sur les fonds publics, qui figurent dans les états financiers individuels des sociétés de la Couronne.

82. Des hauts fonctionnaires du gouvernement ont dit à votre Comité qu'ils n'avaient pas une compréhension précise de la nature et

l'étendue des renseignements requis par les parlementaires et qu'ils hésiteraient à résumer l'information décrite au paragraphe 81 ci-haut. C'est pourquoi ils limitèrent leurs propositions à améliorer les rapports financiers des sociétés de la Couronne en publiant les états de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement dans les Comptes publics.

83. Les Propositions du gouvernement recommandent également que la teneur des rapports annuels publiés par les sociétés de la Couronne continue d'être établie par le ministre compétent.

84. Les Comptes publics du Canada ne fournissent pas au Parlement le genre de données financières qui lui permettraient d'évaluer les activités des sociétés de la Couronne par rapport aux activités ministérielles ou de comprendre leur impact collectif. Le Parlement et le public ne devraient pas être obligés de devenir des experts en matière de comptes publics ou de compiler dès données dispersées dans trois volumes. Les comptables du gouvernement devraient avoir la compétence professionnelle et l'indépendance voulues pour fournir un résumé d'informations valable.

85. Votre Comité a entendu des témoignages approfondis sur la question de savoir si les sociétés de la Couronne devraient être tenues ou non de se conformer aux principes de comptabilité généralement acceptés établis par l'Institut canadien des comptables agréés. Il a pris note du fait que le gouvernement exige des sociétés privées qu'elles se conforment à ces principes.

86. Les Propositions du gouvernement s'opposent à l'adoption d'un statut rendant obligatoire le respect de ces principes. Selon certains hauts fonctionnaires du gouvernement, certaines dérogations peuvent se justifier et ils ont fait état de la différence fondamentale qui existe entre les objectifs des sociétés de la Couronne et l'objectif premier du secteur qui est la rentabilité. Ils ont déclaré, que, 1) dans leur témoignage, ils souhaiteraient que les corporations de la Couronne divulguent plus de renseignements, y compris des informations qui n'ont pas trait à la comptabilité, comme le recours aux services d'agents pour essayer d'obtenir des commandes de l'étranger et des données sur l'organisation elle-même, et 2) les Propositions du gouvernement exigeraient du Conseil du Trésor qu'il approuve les méthodes comptables de chaque société appartenant au gouvernement en propriété exclusive.

87. Ces hauts fonctionnaires ont été incapables de fournir à votre Comité des exemples de cas particuliers où ils recommanderaient l'usage de principes de comptabilité moins sévères que ceux que recommande l'Institut canadien des comptables agréés.

88. Au cours d'audiences sur des sociétés de la Couronne précises, comme l'EACL et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, votre Comité a remarqué que dans les cas de dérogation à ces principes, on avait déclaré des avoirs supérieurs et des coûts inférieurs à ce qu'ils auraient été si les avoirs de valeur douteuse avaient été supprimés et cependant, les intérêts sur les prêts et

l'amortissement figuraient conformément à ces principes.

89. Après avoir entendu pendant plusieurs heures les témoignages du Vérificateur général, des experts comptables et des hauts fonctionnaires du gouvernement, votre Comité n'a toujours pas compris pourquoi les Propositions du gouvernement rejettent l'usage obligatoire de ces principes. On n'a pu citer aucun cas où ils ne seraient pas appropriés. Selon un haut fonctionnaire, cela fournirait un «échappatoire» dans des circonstances exceptionnelles.

90. Votre Comité reconnaît que le gouvernement peut souhaiter ne pas vouloir être toujours contraint d'appliquer des pratiques recommandées par une organisation professionnelle. Néanmoins, le Parlement peut toujours adopter des exemptions statutaires. Ceux qui préparent, vérifient et utilisent les informations financières fournies par les sociétés de la Couronne ne devraient pas être obligés de réapprendre des règles généralement comprises qui s'appliquent au secteur privés et le gouvernement ne devrait pas devoir refaire un travail déjà accompli.

91. Votre Comité conclut que:

a) les rapports financiers des sociétés devraient fournir des comptes plus détaillés au Parlement et au gouvernement sur l'usage des ressources provenant du Trésor public; et

b) le fait de ne pas appliquer les principes de comptabilité généralement acceptés dans le secteur privé aux sociétés de la Couronne est incompatible avec la nature commerciale de ces corporations et fait obstacle à la divulgation efficace de données financières. Les Propositions du gouvernement accordent au Conseil du Trésor des pouvoirs très vastes pour ce qui est de déterminer comment la position financière et les résultats des activités des sociétés de la Couronne doivent être divulgués au Parlement.

92. Votre Comité recommande que:

a) les Comptes publics du Canada soient améliorés en:

(i) intégrant les données financières concernant les ministères et les sociétés au volume II;

(ii) comparant toutes les données financières figurant au volume II avec celles énoncées dans le Budget;

(iii) fournissant un résumé des renseignements financiers dans le volume III; et

b) la loi exige, au moyen de règlements, que les sociétés de la Couronne se conforment aux principes de comptabilité généralement acceptés que recommande l'Institut canadien des comptables agréés et qu'elles soient tenues de divulguer toute autre donnée que le Conseil du Trésor pourrait spécifiquement demander.

F. Pratiques de gestion financière des sociétés de la Couronne

93. Votre Comité a interrogé en détail les membres de la haute direction des sociétés de la Couronne qui ont comparus devant lui, y compris ceux d'EACL, pour découvrir dans quelle mesure leurs méthodes de gestion et de contrôle financier s'avèrent satisfaisantes.

94. Au cours de l'audition des représentants d'Eldorado Nucléaire Limitée, votre Comité a entendu des témoignages qui indiquent que les dirigeants de cette société reconnaissent l'importance d'une gestion financière rationnelle.

95. La direction d'Eldorado, avec l'approbation du Conseil d'administration, a adopté un code d'éthique que devra suivre la direction et les employés dans les cas où intervient le secret, et pour les questions de divulgation, d'administration et de conflits d'intérêts, Votre Comité s'inquiète de ce que les membres du Conseil d'administration ont été exemptés de signer la déclaration de conflits d'intérêts.

96. Votre Comité s'est réjoui de constater l'institution d'un comité de vérification des comptes par le Conseil d'administration de l'Eldorado, comme autre mesure utile en vue d'améliorer son système de gestion et de contrôle financiers.

97. De sérieuses lacunes ont été constatées dans la gestion et le contrôle financiers de la société du Centre national des arts, une société qui n'a pas été classée parmi les sociétés de la Couronne. Il s'agit de l'absence des moyens de contrôle voulus des recettes de locations, des listes de paie et des placements à court terme. En outre, le Comité a constaté avec inquiétude que le CNA n'a pas cherché à obtenir l'autorisation voulue pour l'achat d'un système d'ordinateur, qu'il n'a pas institué un service de vérification interne des comptes et qu'il n'a pas réussi à combler le déficit de l'exploitation de son restaurant, Les représentants du CNA ont présenté comme argument que votre Comité s'est rendu compte que le budget ne fournissait des normes de gestion et de contrôle financiers seraient susceptible d'empiéter sur l'indépendance artistique de cette société.

98. Votre Comité a examiné les pratiques financière de la demandent des subventions. Le Conseil du Trésor n'a pris Commission de la capitale nationale, y compris le délai prévu aucune mesure notable pour pallier cette lacune pour la remise de son rapport annuel, ses procédures en matière d'appel d'offres pour la location de biens fonciers, la nécessité d'instituer un comité de vérification des comptes, et ses méthodes en matière de rapport financier. La CCN a souscrit à toutes les recommandations formulées dans l'étude de la gestion et du contrôle financiers effectuée par le Vérificateur général et a déclaré avoir commencé à corriger ces lacunes.

99. Votre Comité, lorsqu'il a étudié les pratiques de gestion financière de la Commission canadienne du lait, a constaté avec inquiétude qu'elle n'a pas appliqué des mesures fondamentales de

contrôle des stocks et des ventes. Il a également constaté l'absence dans le passé d'un administrateur financier principal investi des pouvoirs appropriés et des procédures en matière de rapport. Les hauts fonctionnaires de la Commission ont témoigné qu'ils envisageaient de résoudre la plus grande partie des sérieuses difficultés de gestion et de contrôle financier d'ici au 31 mars 1978. Le Comité continue à se préoccuper du délai qui s'écoule entre les recommandations du Vérificateur général et les recommandations de la CCL.

100. Votre Comité a reçu des copies des rapports provisoires d'autres sociétés de la Couronne sur l'application des recommandations du Vérificateur général et il les a versées en annexe à ses procès-verbaux et témoignages. Il est encourageant de constater qu'il a été fait rapport de mesure utiles. Le Vérificateur général a indiqué qu'il était trop tôt pour juger le succès de ces mesures correctives. Votre Comité examinera le contrôle de ces efforts effectué par le Vérificateur général.

101. Malgré le fait que les pratiques de gestion et de contrôle financiers varient en qualité d'une société à une autre, votre Comité conclut que de nombreux administrateurs et dirigeants de sociétés de la Couronne n'ont pas assuré la gestion des fonds publics dont ils ont à charge en appliquant les méthodes rationnelles voulues de gestion et de contrôle financiers.

102. Votre Comité recommande que le Vérificateur général contrôle l'application des recommandations de ses rapports sur la gestion et le contrôle financiers des sociétés de la Couronne et qu'il lui en fasse rapport.

G. Responsabilité des organismes centraux du gouvernement

103. Lors des auditions, votre Comité a entendu des témoignages selon lesquels la Loi sur l'administration financière ne précise pas le rôle d'un organisme central du gouvernement dans bien des secteurs où le Vérificateur général a signalé des lacunes graves, quant au système de gestion et de contrôle financiers des sociétés de la Couronne.

104. Les représentants du gouvernement ont expliqué l'inactivité dans bien de ces secteurs par l'inexistence d'une autorité législative précise. Ils ont affirmé qu'ils recouraient à la persuasion et à la diplomatie pour obtenir certains renseignements.

105. Votre Comité a remarqué que le Conseil du Trésor a l'autorité juridique pour définir le budget. Lors des auditions, votre Comité s'est rendu compte que le budget ne fournissait pas toujours au Parlement ou au gouvernement tous les renseignements nécessaires sur les activités pour lesquelles les sociétés demandent des subventions. Le Conseil du Trésor n'a pas pris aucune mesure notable pour pallier cette lacune.

106. Le Vérificateur général a recommandé que la loi définisse

clairement le rôle d'un organisme central pour que l'on ne dépense pas à tort et à travers les deniers publics et pour que l'on justifie comme il se doit toutes les dépenses du trésor public. Il a recommandé qu'un organisme central ait les fonctions suivantes:

a) établir des normes de gestion et de contrôle financiers;

b) veiller à ce que le Parlement et le gouvernement soient parfaitement informés des projets financiers de ces sociétés;

c) comparer les résultats obtenus avec les projets approuvés; et

d) veiller à ce que les états financiers des sociétés soient conformes aux principes comptables adaptés aux pratiques courantes, qu'ils soient régulièrement appliqués et qu'ils contiennent d'autres renseignements pertinents.

107. En raison de graves lacunes que présente le système de gestion et de contrôle financiers des sociétés de la Couronne, le Vérificateur général a pensé que les ministres, les conseils d'administration et la gestion aimeraient connaître l'avis d'un organisme central au sujet des normes. Celles-ci n'empiéteraient pas sur les fonctions des conseils d'administration et de la gestion, elles les aideraient au contraire à exercer le contrôle qui s'impose.

108. Les propositions du gouvernement supposent que la gestion et le contrôle financiers relèvent uniquement des conseils d'administration. Selon ses propositions au gouvernement, le gouvernement tracera dans les grandes lignes, à l'intention de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, les méthodes et pratiques administratives qui ont été recommandées. Ni votre Comité ni les sociétés n'ont été informés du contenu du rapport qui n'était pas encore achevé.

109. Votre Comité remarque que la discussion sur les propositions du gouvernement est incomplète, que la Loi prévue n'a pas encore été élaborée et que la Commission royale siège toujours. De plus, le Vérificateur général a fait savoir qu'il craignait qu'il faille un bon moment avant qu'une mesure soit prise pour pallier les lacunes mentionnées à votre Comité.

110. Selon votre Comité, les représentants du Conseil du Trésor auraient pu déployer de plus grands efforts aux termes de la Loi actuelle pour améliorer la gestion et le contrôle financiers des sociétés de la Couronne ainsi que les méthodes en vigueur afin que l'on puisse fournir une justification au Parlement.

111. Votre Comité comprend les inquiétudes du Vérificateur général, en ce sens qu'un retard n'est, ni nécessaire, ni acceptable et il appuie les propositions qu'il a présentées, à savoIr:

a) fournir au Parlement tous les renseignements nécessaires sur les sociétés d'État;

b) faire mener des études sur la faisabilité quand aux prêts demandés au gouvernement;

c) élaborer à l'intention des sociétés de la Couronne des directives, concernant la forme et le contenu des budgets, qu'il s'agisse du capital ou de l'exploitation;

d) demander aux sociétés de la Couronne de présenter les budgets d'exploitation en même temps que le budget des dépenses si elles sollicitent des crédits ou des prêts;

e) encourager les sociétés de la Couronne à respecter les principes comptables adoptés aux pratiques courantes; et

f) fournir aux sociétés de la Couronne des normes et des pratiques courantes sur la gestion financière.

112. Si les mesures susmentionnées sont prises, on s'attend à ce que les ministres concernés demandent aux sociétés de la Couronne de collaborer étroitement avec l'organisme central.

113. Votre Comité rejette le principe soumis par des représentants de quelques sociétés de la Couronne selon lequel les normes établies par le gouvernement à propos de la gestion et du contrôle financiers empiéteraient sur l'indépendance des directeurs et de la gestion des sociétés et diminueraient leurs responsabilités. Selon votre Comité, le public doit être informé des dépenses du trésor public.

114. Votre Comité pense qu'il faut prendre immédiatement les mesures qui s'imposent et que le Conseil du Trésor ne doit pas attendre pour mettre au point une loi. Il reconnaît avec le Vérificateur général que cette question relève du contrôleur général.

115. Voici les conclusions de votre Comité:

a) Aucun organisme du gouvernement n'a encore été chargé de s'occuper des questions financières et de contrôler les deniers publics confiés aux sociétés; et

b) les organismes centraux n'ont pas encore utilisé tous les pouvoirs dont ils sont dotés.

116. Voici les recommandations de votre Comité:

a) que le rôle du contrôleur général soit clairement défini pour que l'organisme du gouvernement gère le trésor public selon des normes acceptables de gestion et de contrôle financiers et qu'il puisse justifier les dépenses; et

b) que le secrétariat du Conseil du Trésor prenne dès maintenant les mesures nécessaires pour remédier aux -lacunes relevées dans le rapport du Vérificateur général sur la gestion et le contrôle financiers.

H. Opérations de vérification

117. Pour la plupart des corporations de la Couronne, les exigences en matière de vérification figurent soit dans la LAF, soit dans la Loi aux termes de laquelle elles sont constituées en sociétés, Les exigences de la LAF débordent le cadre de celles qui s'appliquent généralement au secteur privé; en effet, le paragraphe 77(1) de cette Loi oblige le vérificateur à signaler toute autre matière qui rentre dans le cadre de son examen, et qui, d'après Lui, devrait être portée à l'attention du Parlement».

118. Votre Comité a fait remarquer que le Vérificateur général signale dans son rapport de 1977, son intention d'examiner les comptes des corporations qui sont en tout ou en partie tributaires des fonds publics de la même manière qu'il le fait pour les ministères, et en ayant recours aux mêmes attributions.

119. Lors de sa comparution devant votre Comité, le Vérificateur général a expliqué que cela signifiait appliquer ses attributions aux termes du paragraphe 7(2) de la Loi sur le Vérificateur général, par lequel il est tenu de préparer un rapport s'il constate que:

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.»

120. À ce sujet, le Vérificateur général a indiqué que les experts comptables et les conseillers juridiques appuyaient cette interprétation de la Loi sur le vérificateur général, et qu'à son avis le Parlement ne voudrait pas qu'il applique des normes différentes aux corporations qui ont un caractère gouvernemental et, qui sont en tout ou en partie tributaires des fonds publics.

121. Votre Comité a fait remarquer que la Loi existante et les propositions du gouvernement n'exigent pas spécifiquement ce type de vérification pour les sociétés contrôlées par le gouvernement et dont les vérificateurs désignés sont des entreprises privées. Votre Comité a également constaté que les renseignements pouvant être exigés des vérificateurs des corporations de la Couronne par le Vérificateur général, pour assumer ses responsabilités en tant que vérificateur des comptes du Canada, peuvent s'étendre aux questions d'efficacité, bien qu'il n'ait pas, pour le moment, l'intention d'exercer ces attributions élargies.

122. Le Vérificateur général a indiqué que la nouvelle Loi devrait éclaircir la question de savoir si les vérificateurs privés peuvent élargir leur cadre lorsqu'ils examinent les comptes de socIétés qui sont contrôlées par le gouvernement, et qui sont tributaires des fonds publics ou exercent des activités gouvernementales.

123. Les hauts fonctionnaires du gouvernement se sont inquiétés de ce que des entreprises privées puissent éprouver des difficultés ou se trouver dans des situations embarrassantes si on leur demandait d'appliquer le concept de la vérification par rapport au pouvoir d'achat. Cependant, un associé d'une entreprise nationale d'experts-comptables a dit dans son témoignage que les entreprises privées étaient capables de procéder à de telles vérifications.

124. Votre Comité croit que la norme en matière de vérification et de comptabilité des fonds publics dépensés par les sociétés ne devrait pas être inférieure à celle que doit respecter le gouvernement même. Dans la Loi sur le Vérificateur général, adoptée récemment, le Parlement prescrit les types de vérification auxquels il s'attend lorsque des fonds publics sont en cause, Des normes semblables devraient s'appliquer aux nombreuses sociétés contrôlées par le gouvernement. Les normes du secteur privé ne sont satisfaisantes que si une société exerce une activité commerciale et n'est pas sensiblement tributaire de fonds publics.

125. Votre Comité conclut que la Loi actuelle ne prévoit pas clairement de normes uniformes de vérification des fonds publics, qu'il s'agisse de fonds administrés par les corporations de la Couronne ou par les ministères.

126. Votre Comité recommande:

a) Que les lois régissant les corporations de la Couronne prescrivent les mêmes normes de vérification que celles que doivent respecter les ministères, ainsi que les sociétés sous contrôle gouvernemental financées à même les fonds publics, et exerçant des activités de nature gouvernementale;

b) que le Vérificateur général exerce ses attributions législatives, aux termes des alinéas 7(2)d) et e) de la Loi sur le vérificateur général, en ce qui concerne toutes les corporations de la Couronne dont il est le vérificateur et qui sont, ou en tout en partie, tributaires de fonds publics; et

c) que la loi prévoit les mêmes attributions pour les vérificateurs privés que pour le Vérificateur général lorsqu'il s'agit d'examiner les comptes de sociétés qui sont contrôlées par le gouvernement, et qui sont sensiblement tributaires des fonds publics ou exercent des activités de nature gouvernementale.

127. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 1, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 et 38 de la deuxième session et fascicules nos 1, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 22 de la troisième session) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
RON HUNTINGTON

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES
PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES
LE 29 JUIN 1978

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 29 juin 1978

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les rapports du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour les années financières terminées le 31 mars 1976 et le 31 mars 1977, tout particulièrement les postes suivants:

a) Rapport de 1976-Appendices D et E-Études de la gestion et du contrôle financiers, et le rapport de 1977-appendice D-Étude de la gestion et du contrôle financiers.

b) Rapport de 1977-Parties 3, 4, 5 et 6-Études portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information; et paragraphe 17.1 Faiblesses du contrôle exercé sur les paiements de prestations d'assurance-chômage;

c) Rapport de 1977-Vérifications spéciales et enquêtes-paragraphes 10.9, 10.11, 10.16 à 10.21 inclusivement, 11.1 à 11.19 inclusivement, 12.1 à 12.18 inclusivement, et 12.31 à 12.40 inclusivement; et

d) Rapport de 1977-Évaluation des comptes de pensions de retraite; et Régime de pensions du Canada-insuffisance prévue-paragraphes 14.9 et 17.6.

2. Nous avons reçu la collaboration des témoins suivants:

Du Secrétariat d'État:

M.A. Fortier, sous-secrétaire d'État;

M.G.T. Rayner, sous-secrétaire d'État adjoint principal;

M.R.J. Lachapelle, directeur général, Direction de l'appui à l'éducation;

M.P.E. Larose, surintendant du bureau des traductions.

Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:

M.A. Kroeger, sous-ministre;

M.R.J. Fournier, sous-ministre adjoint, Finances et administration;

M.R.J. Knox, directeur général, Soutien de programmes (Programme des affaires indiennes et esquimaudes).

Du ministère des Approvisionnements et Services:

M.J.L. Fry, sous-ministre des services et sous-receveur général du Canada;

M.G.A. Berger, sous-ministre adjoint, Approvisionnement commercial;

M.D.J. Steele, sous-ministre, Services de gestion, Administration des services;

M.B. Crossfield, directeur général, Direction des services de compensation;

M.K.W. Reed, directeur général, Direction des services de rémunération;

M.D.C. Baxter, directeur général, Direction du traitement des données;

M.A.G. Irvine, directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, Administration des services;

M.T. Dunbar, directeur, comptabilité centrale, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada.

De la Gendarmerie Royale du Canada:

Le surintendant F. Fedor.

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

M.J.L. Manion, sous-ministre;

M.R. St. Laurent, directeur exécutif, Programmes des prestations;

M.F. Godbout, directeur exécutif, Finances et administration;

M.B.K. Dertinger, directeur exécutif, Systèmes nationaux et services.

Du ministère du Revenu national-Impôt:

M.B. MacDonald, sous-ministre;

M.H.E. Garland, sous-ministre adjoint, Direction des opérations;

M.D.S. Brooks, sous-ministre adjoint intérimaire; Systèmes et planification.

Du ministère des Finances:

M.D. Clark, directeur adjoint, Division des relations fédérale-provinciale;

M.R.A. McLarty, économiste en chef, Division de la politique de promotion syndicale et de main-d'oeuvre;

M.L. Konomis, chef, projets spéciaux, Division des finances de l'État.

De Statistique Canada:

M.P. Kirkham, statisticien en chef du Canada;

M.N. Francino, directeur général, Direction de la politique, de la planification et de l'évaluation. Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

M.C.H. Smith, premier sous-ministre adjoint;

M.W. McKim, sous-ministre adjoint de l'administration;

M.H.D. Fleck, directeur, Services financiers.

Du Conseil des Arts du Canada:

M. Charles Lussier, directeur;

M.T. Porteous, directeur associé;

M.C. Gauthier, directeur de l'administration et des finances.

Des Musées nationaux du Canada:

M. André Bachand, vice-président du Conseil d'administration des musées nationaux du Canada et président du Comité spécial des finances et de la vérification du Conseil d'administration;

M. Jennifer R. McQueen, secrétaire générale intérimaire;

M. Richard Herring, secrétaire général adjoint, Planification et administration;

M. Arthur Trickey, secrétaire général adjoint, Finances et administration;

M. Dann Michols, directeur, Programme d'appui aux musées.

Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

M.A.K. Liljefors, directeur, Planification et évaluation des programmes, Direction des programmes de la sécurité du revenu;

M.D. Smith, directeur général suppléant, Administration financière.

Du Département des assurances:

M.V. Riese, actuaire en chef.

Du Conseil du Trésor:

M.R.L. Richardson, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M.S. Mensforth, sous-secrétaire, Direction de l'administration financière;

M.P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative;

M.W. Pajor, directeur, Division des systèmes d'information, Direction de la politique administrative;

M.A.G. Ross, directeur, Élaboration de la politique financière, Direction de l'administration financière;

M.N. Gendreau, directeur, division de l'évaluation, de l'analyse et des services de données, Direction de la politique du personnel;

M.D.D. Harris, directeur, Division des normes administratives, Direction de la politique administrative;

M.W.A. Kelm, directeur, Division des pensions et des prestations, Direction de la politique du personnel;

M.N.H. Duncan, chef de groupe, Division de l'élaboration de la politique financière et des services consultatifs, Direction de l'administration financière;

M.A. Silverman, chef de groupe, Division de l'évaluation des politiques financières, Direction de l'administration financière;

M.J. VanDoornick, premier gestionnaire de projets, Division des normes administratives, Direction de la politique administrative.

Du Bureau du Vérificateur général:

M.J.J. Macdonell, Vérificateur général du Canada;

M.R. Chatelain, sous-vérificateur général;

M.R. Dubois, Vérificateur général adjoint;

M.P.D. Lafferty, Vérificateur général adjoint;

M.H. Hayes, directeur général, Vérification;

M.E. Dickson, directeur général, Vérification;

M.E. Peters, directeur général, Services de vérification informatique;

M.E.F. McNamara, directeur général, Travail de recherche et l'analyse du coût-efficacité;

M.P.D. Ward, directeur général, Étude de la gestion et du contrôle financiers;

M.B. Thompson, directeur général, Vérification;

M.M.W. Greenwood, directeur, Vérifications spéciales et enquêtes;

M.W. Cumerford, directeur, Vérification;

M.R.J. Rosen, conseiller du Vérificateur général, systèmes d'informatique et d'information;

M.D. Desautels, conseiller spécial, Étude statistique de la Commission d'assurance-chômage;

M.L.J. Duff, chef du projet, Étude de l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information;

M.R. Healey, chef de projet, Étude de l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information;

M.E. Case, chef de groupe d'étude, Étude de la gestion et du contrôle financiers;

M.B. Travers, chef de groupe d'étude, Étude de la gestion et du contrôle financiers;

M.J. Callum, membre de l'étude de l'Évaluation des systèmes d'informatique et d'information.

3. Vote Comité a tenu 19 audiences sur les sujets suivants:

A-Étude de la gestion et du contrôle financiers (EGCF) des ministères, organismes et sociétés du gouvernement.

B-Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (ESII).

C-Subventions et contributions. D-Frais de voyage et réinstallation. E-Réception et dépôt des deniers publics.

F-Utilisation de données statistiques pour déterminer certaines dépenses du gouvernement.

G-Régime de pension du Canada (RPC)-Déficit prévu.

A-Étude de la gestion et du contrôle financiers (EGCF) des ministères, organismes et sociétés du gouvernement

4. Votre Comité a continué à étudier les pratiques de gestion et de contrôle financiers de certains ministères, organismes et sociétés du gouvernement décrites dans les rapports de 1975, 1976 et 1977 du Vérificateur général. Conformément à une procédure établie il y a deux ans, au mois de mars 1978 votre Comité a demandé à 33 ministères, organismes et sociétés du gouvernement de rédiger un rapport périodique sur l'application des recommandations du Vérificateur général. Ces rapports sont annexés au fascicule nos 28, du 6 juin 1978, des procès-verbaux et témoignages du Comité.

5. Votre Comité estime que cette méthode a non seulement renforcé le principe de responsabilité devant le Parlement, mais a considérablement aidé le Vérificateur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor à superviser les mesures prises par les diverses organisations gouvernementales. Lorsque les rapports indiqueront que les progrès sont au-dessous d'un seuil acceptable, votre Comité demandera à ces ministères, organismes et sociétés de rendre compte de leurs actions.

6. En raison de certaines préoccupations précises soulevées dans le rapport du Vérificateur général et dans les rapports périodiques EGCF, votre Comité a entendu les témoignages suivants sur la gestion et le contrôle financiers:

-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien,

-Secrétaire d'État.

-Conseil des Arts du Canada, et

-Musées nationaux du Canada.

Votre Comité approuve les recommandations du Vérificateur général figurant dans les rapports de gestion et de contrôle financiers de ces organisations, et s'inquiète de ce que l'application de ces recommandations ne soit toujours pas assez rapide.

7.À la suite de l'analyse des témoignages, votre Comité en arriva aux conclusions suivantes:

a) il convient de nommer un fonctionnaire supérieur des finances à plein temps, qui relèverait directement du chef de l'organisation et qui devrait faire partie à temps complet du comité de gestion pour que la gestion financière occupe la place qui lui revient dans le processus décisionnel. Votre Comité estime qu'une situation telle que celle qui règne au Secrétariat d'État, où le fonctionnaire supérieur des finances n'est que l'un des 15 agents financiers relevant du sous-ministre adjoint principal, laisse à désirer. Par ailleurs, le Conseil des Arts du Canada a disposé dont les autres fonctions administratives sont si nombreuses et exigent une si grande part de son temps que la gestion et le contrôle financiers de cette organisation s'en trouve affaiblis;

b) dans les ministères, les organismes et les sociétés d'État, les agents financiers supérieurs doivent exercer une surveillance, une coordination, un contrôle accrus de la gestion financière afin de veiller à ce que dans tous les services, la qualité de la gestion financière soit maintenue à un niveau acceptable.

c) le Conseil du Trésor en qualité d'organisme central devrait exercer une surveillance, une coordination et un contrôle plus fonctionnels en ce qui concerne les ministères, les organismes et les sociétés d'État;

d) le montant des dépenses autorisées par le Parlement dans le cadre du Fonds de renouvellement des objets d'art et d'artisanat indiens a été délibérément dépassé de $400,-000 par les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien, sans que, estime le Comité, des mesures disciplinaires adéquates aient été prises. Votre Comité ne peut tolérer une telle attitude:

e) actuellement, l'établissement d'un système satisfaisant de vérification interne des comptes au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et du Conseil des Arts du Canada progresse lentement;

f) il est nécessaire d'apporter des améliorations sensibles au contrôle financier des fonds gérés par des organisations autochtones, particulièrement en ce qui concerne les explications à donner au Parlement au sujet des contributions faites au bandes indiennes;

g) parce qu'il a été institué aux termes d'une Loi distincte et qu'il n'est pas assujetti à la Loi sur l'administration financière, le Conseil des Arts du Canada n'est pas tenu de rendre compte au Parlement ou au Conseil du Trésor des dépenses de fonds publics effectuées sous forme de subventions et de contributions; et

h) les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor éprouvent des réticentes à prendre des initiatives quant à la gestion et au contrôle financiers des sociétés d'État, à moins que les responsabilités du Conseil du Trésor soient nettement définies. La loi en vigueur présente des lacunes à ce sujet, comme l'a indiqué votre Comité dans son deuxième rapport à la Chambre (Rapport sur les sociétés de la Couronne), daté du 11 avril 1978.

8. Par conséquent, votre Comité recommande que le Vérificateur général vérifie les mesures prises et à prendre dans ces domaines par les organismes en cause.

9. Votre Comité recommande que l'on examine la possibilité de modifier la loi en vigueur afin d'inclure le Conseil des Arts du Canada dans l'annexe B de la Loi sur l'administration financière, l'assujettissant par ce moyen aux prescriptions du Conseil du Trésor en matière de gestion financière, et par conséquent au Parlement.

10. Votre Comité considère que la violation des dispositions de la Loi sur l'administration financière par des fonctionnaires qui effectuent des dépenses dont le montant dépasse celui des crédits octroyés, constitue une faute grave et recommande que:

a) des mesures disciplinaires adéquates soient prises contre les fonctionnaires responsables; et

b) que le Conseil du Trésor applique les mesures de contrôle financier voulues qui empêcheront le renouvellement de ces violations.

11. Votre Comité recommande d'étendre la portée des dispositions des statuts qui régissent le Conseil du Trésor afin de renforcer son rôle dans la gestion et le contrôle financiers des sociétés de la Couronne.

B-Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (ESII)

12. L'étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information effectuée par le Vérificateur général visait à examiner et à faire une évaluation approfondie des contrôles concernant les ressources de l'informatique par le gouvernement et par ses organismes.

13. Votre Comité a tenu six séances sur ce sujet et a conclu qu'il fallait:

a) rendre plus efficace la gestion de l'informatique et confier aux ministères les méthodes de contrôle;

b) demander au Secrétariat du Conseil du Trésor de fournir des directives, des normes et de renforcer les méthodes de surveillance, afin de réaliser une certaine uniformité au sein du gouvernement;

c) améliorer la sécurité, afin de protéger le matériel, les programmes et la classification des renseignements au sein du gouvernement et du secteur privé, lié par contrat avec le gouvernement; et

d) favoriser une participation accrue du personnel des services financiers à l'élaboration, au fonctionnement et à la vérification des système financiers.

14. Votre comité fait savoir que le Secrétariat du Conseil du

Trésor et les ministères appuient fondamentalement les recommandations du Vérificateur général et que des mesures ont été prises afin de les faire appliquer. De concert avec la GRC qui a arrêté des normes de sécurité, le Secrétariat, qui a révisé le chapitre 2 de son guide d'administration de l'information responsabilité de la gestion de l'information», a intitulé pris les moyens nécessaires afin de corriger les faiblesses.

15. Neuf ministères ont été étudiés par l'équipe ESII du Vérificateur général et les trois suivants par votre Comité:

-ministère des Approvisionnements et Services-Administration des services,

-ministère du Revenu national-Impôt, et

-ministère de l'Emploi et de l'Immigration-Commission de l'assurance-chômage.

16. Deux questions, dignes d'intérêts, ont été mentionnées en ce qui concernent le ministère des Approvisionnements et Services-systèmes régional et central de la paie:

-lacunes des contrôles des données d'entrée en matière de paie:

-lacunes des contrôles du traitement informatique (la sortie des données ne correspondait toujours pas à l'entrée des données).

Le Vérificateur général a recommandé que des mesures correctives soient prises.

17. En ce qui concerne le ministère du Revenu national- Impôt, deux lacunes en matière de contrôle ont été relevées dans la chaîne systématique de traitement des T-1:

-la comptabilité financière et

-la sécurité physique.

Le ministère a recommandé que des mesures correctives soient appliquées.

18. Au sein du ministre de l'Emploi et de l'Immigration Commission d'assurance-chômage, les contrôles ont été jugés moins qu'appropriés en ce qui concerne:

-la capacité d'évaluer ou de valider l'admissibilité des prestataires; et

-les données du système des prestations et des trop-payés.

Votre Comité a fait remarquer qu'il fallait en arriver à un équilibre entre des services prompts accordés aux prestataires et la nécessité d'avoir plus de contrôles. Votre Comité a jugé que les mesures prises

jusqu'à présent par le ministère amélioreront les contrôles en:

a) garantissant la participation du personnel des services financiers à l'élaboration et au fonctionnement permanent des systèmes; et

b) améliorant les contrôles préventifs afin de valider toutes les données fournies avant d'autoriser les prestations.

Cependant, votre Comité donne son appui au Vérificateur général lorsque celui-ci mentionne qu'il faudrait effectuer des études suivies afin de déterminer les actions les plus appropriées, les mesures correctives n'ayant pas toutes été appliquées.

19. Dans son rapport, le Vérificateur général fait remarquer que les améliorations sont nécessaires dans le contrôle de gestion sur les ressources de l'informatique et le contrôle sur l Information financière traitée par ordinateur. Les ministères ont se conformeront aux recommandations du mentionné qu'il Vérificateur général et qu'il les appliqueront; en outre, votre Comité indique que des mesures ont déjà été prises dans les guides révisés sur l'administration de l'informatique et sur les normes de sécurité.

20. Votre Comité espère que le Secrétariat du Conseil du Trésor pourra surveiller les mesures correctives. Votre Comité constate que le Vérificateur général a demandé si le Secrétariat avait assigné du personnel suffisant à cette fonction.

21. Votre Comité recommande que le Vérificateur général continue à présenter des rapports concernant les progrès faits par les ministères dans l'application de ces recommandations.

Subventions et contributions

22. Votre Comité a tenu six séances pour étudier le rapport spécial du Vérificateur général sur les subventions et les contributions. Cette étude qui a duré deux ans cherchait à apprécier la suffisance de la gestion et du contrôle financiers exercé sur les subventions et les contributions dans tous les ministères et organismes du gouvernement que le Vérificateur général est chargé de contrôler.

23. Les subventions et les contributions accordées à vingt ministères, organismes et sociétés d'État ont fait l'objet d'une étude par le Vérificateur général, et les trois suivantes ont été examinées par votre Comité:

-conseil des Arts du Canada,

- ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et

- Musées nationaux du Canada.

24. Outre les préoccupations particulières de certains ministères, organismes et sociétés d'État, des problèmes

caractéristiques de l'ensemble du gouvernement ont été définis. Votre Comité les a répartis en quatre grandes catégories:

a) la circulaire du Conseil du Trésor sur les subventions et les contributions n'a pas été appliquée uniformément, a été mal interprétée ou a parfois même été négligée complètement. Il existe de toute évidence une grande confusion en ce qui concerne les modalités d'octroi de subventions et de contributions;

b) les efforts semblent insuffisants pour assurer une utilisation optimate des fonds de même que pour l'adoption de mesures adéquats obligeant les bénéficiaires à rendre compte. Il n'existe pas de pièces justificatives à l'appui des demandes de subventions ni aucune comptabilité détaillée relative à l'usage fait des contributions;

c) il existe un manque de contrôle, de surveillance, et d'évaluation suffisants au chapitre des subventions et des contributions. Dans certains cas, les contributions ont excédé le montant autorisé ou ont été augmentées ou accordées à nouveau sans qu'une comptabilité adéquate n'ait été fournie concernant les fonds accordés précédemment. Il n'y a aucune liste centrale des subventions et des contributions accordées et aucune liste complète des bénéficiaires, qui permettraient aux ministères dénaturées d'éviter tout le risque de double financement; et

d) le budget des dépenses et les comptes publics ne font pas état des subventions et des contributions individuelles, de manière à en faciliter l'examen, et la comparaison annuelle.

25. Votre Comité remarque que le Conseil du Trésor a considérablement aidé à clarifier la question des subventions et des contributions par sa circulaire révisée 1977-50. Le Bureau du contrôleur général devra en surveiller la mise en application par les ministères. Votre Comité a l'intention de revoir le rapport du Vérificateur général à savoir dans quelle mesure cette circulaire est appliquée, laquelle a pour but d'apporter une solution aux lacunes décrites aux paragraphes 24a), b) et c) susmentionnés.

26. Votre Comité remarque aussi que certaines recommandations du Vérificateur général n'ont pas été incluses dans la circulaire révisée. Après avoir étudié soigneusement cette question, votre Comité en vient à la conclusion que la plupart des suggestions faites par le vérificateur général à cet égard exigent une divulgation plus vaste dans le budget des dépenses et les comptes publics, outre qu'elles contribuent à renforcer le processus de comptabilité et le contrôle qu'exerce le Parlement sur l'utilisation des deniers publics.

27. Votre Comité recommande donc au Conseil du Trésor ce qui suit:

a) que toutes les subventions et contributions qui dépasseraient un certain montant figurent distinctement dans les comptes publics;

b) les subventions et contributions fassent, si possible, l'objet d'un

codage par catégorie d'utilisation et par province, tant dans le budget que dans les comptes publics;

c) que des listes de bénéficiaires des subventions et des contributions soient affichées dans chaque ministère et que des mesures soient prises pour éviter un double financement; et

d) que toute aide financière en capital soit classée comme contribution (et non subvention) et administrée en conséquence, ce qui comprend les exigences relatives à la présentation d'état financiers et de rapports sur l'utilisation des fonds.

28. Votre Comité recommande de plus que le Vérificateur général contrôle de près le progrès réalisé dans ce domaine.

Dépenses de déplacement et de réinstallation

29. Votre Comité a examiné l'étude effectuée par le Vérificateur général sur les dépenses de déplacement et de réinstallation. L'étude visait à évaluer la mesure dans laquelle les mInistères et organismes se conforment aux règlements, directives et lignes directrices du Conseil du Trésor; l'efficacité des contrôles effectués par le Conseil du Trésor et les ministères pour assurer une utilisation efficace des fonds consacrés aux déplacements et à la réinstallation; et la fidélité en matière de divulgation de ces dépenses dans les Comptes publics. Au cours d'une période de deux ans, les dépenses de déplacement et de réinstallation de 25 ministères et de 8 sociétés de la Couronne ont été examinées par le Vérificateur général. L'étude a également porté sur les dépenses de déplacement à l'étranger et sur le fonctionnement du Service central de voyage.

30. Les documents étudiés par votre Comité révèlent de nombreux cas de non-conformité avec les règlements, directives et lignes directrices du Conseil du Trésor; d'absence d'autorisation de déplacement et de contrôle de négligence quant à l'utilisation économique et efficace des fonds de déplacement et d'abus des avances de voyage.

31. Votre Comité note que le Secrétariat du Conseil du Trésor a répondu favorablement aux recommandations du Vérificateur général dans ce domaine et a révisé ses directives de déplacement. Votre Comité a reçu l'assurance du Secrétariat et du Vérificateur général qu'ils contrôleraient leur observance de façon régulière.

32. Votre comité, toutefois, s'inquiète vivement du fait que la loi actuelle ne permet pas au Conseil du Trésor d'appliquer ses directives de déplacement aux sociétés de la Couronne. Votre Comité croit que lorsque des fonds publics, sont en cause, l'imputabilité publique est de rigueur et que les sociétés de la Couronne devraient se conformer à de telles exigences.

33. Votre Comité recommande donc que le gouvernement songe à présenter une loi appropriée qui étendra l'application de la politique du Conseil du Trésor aux sociétés de la Couronne.

34. Votre Comité a noté les préoccupations du Vérificateur général au sujet du Service central de voyage; du retard mis à officialiser les dispositions prises avec les deux sociétés aériennes quant aux services de réservations et de billets; et de la procédure financière déficiente au sein du système central de facturation. Une lettre au président datée du 5 juin 1978 (voir appendice «PA-79»), accompagnée d'une étude interministérielle du Secrétariat du Conseil du Trésor, a ultérieurement informé votre Comité que certains progrès avaient été accomplis dans ces deux domaines. On a demandé au Vérificateur général de tenir le Comité au courant de tout progrès futur.

Réception et dépôt des deniers publics

35. Votre Comité a pris connaissance des observations du Vérificateur général concernant la réception et le dépôt des deniers publics par les ministères gouvernementaux, observations qui révèlent:

a) un contrôle inapproprié des rentrées de caisse;

b) la non application des règlements du Conseil du Trésor;

c) des retards dans le dépôt des rentrées de caisse:

d) des pertes causées par le retard mis à convertir les rentrées de caisse en devises étrangères;

e) des retards dans la conversion des rentrées de caisse en comptes productifs d'intérêt; et

f) des faiblesses dans les contrôles exercés sur l'établissement et l'utilisation des comptes de virements et des comptes de dépôt.

36. Certains ministères partagent une certaine insouciance ou semblent ignorer le fait que l'argent inemployé est improductif et que les retards dans le traitement des rentrées de caisse entraînent pour la Couronne un manque à gagner. Dans un domaine déterminé, on a estimé que le Receveur général pouvait percevoir jusqu'à $4 millions annuellement au titre des intérêts sur l'épargne en améliorant ses méthodes de virement de fonds à la Banque du Canada, à Ottawa, au moyen de système de dépôt télex.

37. Certains ministères continuent d'utiliser des comptes de dépôt non autorisés bien que leur usage ait été condamné par les conseillers juridiques consultés à ce sujet.

38. Votre Comité a conclu que les faiblesses constatées dans la réception et le dépôt des deniers publics justifient les commentaires faits par le Vérificateur général au sujet de la gestion et du contrôle financiers exercés par les ministères et organismes gouvernementaux. Ces observations soulignent, en outre, la nécessité d'engager un personnel compétent, d'adopter des procédures internes éprouvées et d'améliorer la vérification interne dans les ministères

en cause.

39. Votre Comité note les progrès réalisés par le Receveur général en ce qui concerne les virements de fonds à la Banque du Canada. Un porte-parole du Conseil du Trésor a, par ailleurs, assuré votre Comité que le Conseil exercera un contrôle sur l'ensemble des opérations de recette et de dépôt de fonds publics dans les ministères en cause. Votre Comité appuie une telle ligne d'action.

F-Utilisation de données statistiques pour déterminer certaines dépenses du gouvernement

40. Le Vérificateur général a fait remarquer que les mesures de contrôle ne sont pas appropriées pour garantir l'utilisation secondaire à bon escient des données statistiques visant à déterminer certaines dépenses du gouvernement et recommande que le Conseil du Trésor mette en chantier une étude portant sur l'utilisation des données statistiques par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Un des exemples qui a suscité l'inquiétude du Vérificateur général portait sur le transfert des fonds fédéraux aux provinces en fonction de statistiques démographiques qui avaient été établies à d'autres fins.

41. Au cours des témoignages, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a voulu faire aucune déclaration de politique ni émettre aucun jugement sur l'exactitude et sur le caractère approprié des données dans le cas où les parties intéressées (par exemple, le donneur et le bénéficiaire des fonds) étaient d'accord sur ces données.

42. Statistique Canada a fait remarquer que la responsabilité en matière d'utilisation des statistiques pour déterminer les versements incombe au ministère chargé de l'élaboration des programmes.

43.À cela le Conseil du Trésor a fait remarquer qu'il accepte l'autorisation du Parlement d'utiliser ces statistiques, mais il refuse, par contre, la responsabilité de déterminer le caractère approprié de ces données.

44. Votre Comité peut donc difficilement passer des commentaires au sujet des observations faites par le Vérificateur général relatives, d'une part au caractère non fondé de certaines dépenses publiques engagées en fonction de l'utilisation secondaire de données statistiques et, d'autre part, aux mesures à prendre pour améliorer les moyens de contrôle du Conseil du Trésor ou les ressources de Statistique Canada.

45. Votre Comité recommande qu'au moins une des mesures suivantes soient prises par le gouvernement lorsqu'il étudiera plus à fond cette question, à savoir:

a) la mettre à l'ordre du jour lors de la prochaine Conférence fédérale-provinciale;

b) la porter à l'attention immédiate de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) en

demandant son avis; et/ou

c) demander au Conseil du Trésor de mettre en oeuvre une étude spéciale et d'en faire rapport.

G-Régime de Pension du Canada (RPC)-Insuffisance Prévue

46. Lorsqu'il fut mis sur pied en 1965, le Régime de pension du Canada était un régime par capitalisation partielle qui devait être financé exclusivement par les cotisations versées par les employeurs et les employés. La Loi sur le RPC stipule que toutes les cotisations sont inscrites au compte du RPC, que toutes les rentes et les prestations supplémentaires sont imputées à ce compte et qu'aucun paiement ne doit en excéder le solde créditeur. Bien que les cotisations soient perçues et consignées par le gouvernement fédéral, l'investissement du fonds est laissé à la discrétion des provinces.

47. Dans son rapport de 1977 et dans sa déclaration préliminaire devant votre Comité, le Vérificateur général a fait remarquer que l'actuaire du gouvernement a prédit qu'à moins que le taux des cotisations ne soit augmenté:

-les prestations annuelles seront supérieures aux cotisations en 1983,

-les prêts aux provinces devront être recouvrés en 1990, et

-l'actif du compte du RPC sera épuisé aux environs de l'an 2000.

48. Le Vérificateur général a également souligné qu'il n'existe aucune disposition permettant d'augmenter automatiquement le taux des cotisations et que toute modification de ces taux doit être soumise trois ans à l'avance au Parlement et être approuvée par au moins les deux tiers des dix provinces représentant une population au moins égale aux deux tiers de la population canadienne.

49. Votre Comité reconnaît l'importance des observations du Vérificateur général ainsi que la gravité du problème qui se pose en ce qui touche les 20 prochaines années d'existence du régime. Votre Comité a pris connaissance des prévisions respectives du département des Assurances et du ministère des Finances et reconnaît qu'il leur est difficile de tenir compte de tant de variables et de prévisions diverses. Néanmoins, en raison du degré élevé d'incertitude qui caractérise les prévisions sous-jacentes et des délais en jeu, votre Comité estime que le Parlement devrait émettre certaines directives concernant la révision périodique du régime.

50. Votre Comité approuve la proposition du bureau du Vérificateur général selon laquelle le gouvernement devrait retenir les services d'un actuaire indépendant pour vérifier les rapports préparés par le département des Assurances.

51. Votre Comité sait qu'un comité fédéral-provincial travaille actuellement sur cette question, et recommande que ce dernier rende public ses conclusions.

52. Votre Comité recommande également, qu'à partir de 1979 et à tous les trois ans par la suite, un comité de la Chambre des communes étudie le Régime de pension du Canada pour déterminer s'il convient ou non de hausser le taux des cotisations.

53. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (Fascicules nos 1, 2, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 et 30) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
RON HUNTINGTON

ANNEXE F

RAPPORTS DU CONTROLEUR GÉNÉRAL
AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS:

LE 30 JUIN 1978

(sur le Rapport du Vérificateur général de 1977)

LE 11 JUILLET 1978

(sur le Rapport du Vérificateur général de 1976)

Annexe F

RAPPORT DU CONTROLEUR GÉNÉRAL
AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
LE 30 JUIN 1978
(remis aux membres - mais non déposé au C.C.P.)

le 30 juin 1978

Monsieur Ron Huntington, député
Président du Comité permanent
des comptes publics
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous informer des mesures que les ministères ont signalées au Conseil du Trésor au sujet des questions soulevées dans le Rapport du vérificateur général pour 1977. Ces renseignements, je l'espère, vous faciliteront la tâche, le comité que vous présidez ayant été chargé d'examiner ce rapport.

Des mesures ont été prises pour résoudre les questions soulevées dans 64 des paragraphes des parties 10 à 17 du rapport. L'appendice I explique la nature des problèmes signalés à l'origine par le Vérificateur général et décrit brièvement quelles mesures correctives ont été prises. Dans certains cas, nous avons tenu compte des questions toujours en litige qui seront vraisemblablement résolues par les ministères. A cet égard, le Vérificateur général pourra, au cours de l'année financière 1978-1979, faire rapport sur la résolution finale de ces questions.

Pour 16 des paragraphes, il est impossible de déterminer à l'heure actuelle si les mesures amorcées résoudront les problèmes, ou encore de fixer les mesures définitives à prendre. Celles-ci sont énoncées à l'appendice II. Nous continuerons de surveiller ces questions afin que des mesures correctives soient prises, au besoin, et nous vous fournirons périodiquement des rapports de situation.

Les rapports distincts ont été ou seront présentés à votre comité concernant les autres sections du Rapport de 1977, comme il est expliqué ci-dessous:

-Les parties 3 à 6 ont été présentées au comité pendant l'examen de l'Etude portant sur l'évaluation des systèmes informatiques et de renseignements (E.S.I.R.).

-La partie 7 comprend les résultats de l'étude des pratiques courantes de gestion et de contrôle financiers. Nous avons déjà discuté de ces questions avec votre comité dans la mesure où elles se rapportent aux sociétés de la Couronne et nous recommandons de suivre le même procédé pour les ministères et organismes. Veuillez nous faire savoir si vous désirez que nous poursuivions dans cette voie.

-Les parties 8 et 9 du Rapport de 1977 comprennent un examen des mesures prises pour corriger les lacunes signalées au cours de 1975 et 1976 relativement aux pratiques de gestion et de contrôle financiers des ministères, organismes et sociétés de la Couronne. Ce rapport ne nécessite aucun commentaire supplémentaire de notre part.

-Les paragraphes 12.1 à 12.11, qui portent sur des questions relatives aux subventions et aux contributions et visant l'ensemble des services publics, Font été présentés séparément à votre comité, qui en a fait l'étude.

-Le paragraphe 14.10 est un rapport sur le progrès de la mise en oeuvre des recommandations de l'Etude des Comptes du Canada. Nous continuerons à aviser le Vérificateur général de tout progrès sur la mise en oeuvre de ces recommandations afin qu'il puisse en faire rapport.

-La partie 18 comprend des commentaires sur les sujets traités dans les rapports des années précédentes et fournit les informations sur la condition des mesures correctives entreprises.

-Le reste des paragraphes du rapport sont introductifs ou ils comportent des commentaires où des actions nouvelles ne sont pas requises. Compris dans ces paragraphes sont ceux de la partie 10 (10.6 à 10.14) qui se rapportent à des vérifications spéciales et des enquêtes précédentes. Les mesures correctives qu'on est en train d'entreprendre sont résumées dans le rapport.

Lui ayant soumis une copie de cette lettre et des appendices, le Vérificateur général a pu attester que les appendices résument de façon adéquate les questions traitées.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles, à vous et à votre comité, lorsque vous étudierez le Rapport du vérificateur général pour 1977.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

H.G. Rogers
Pièces jointes

Rapport du Contrôleur général, le 30 juin 1978

APPENDICE I

RAPPORT DE 1977 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
PARAGRAPHES AU SUJET DESQUELS DES MESURES CORRECTIVES ONT ÉTÉ AMORCÉES

Numéro du paragraphe et problème

11.13 Affaires extérieures
Avances et présentation des demandes d'indemnités

On ne s'est pas toujours conformé aux exigences des directives sur le service extérieur en ce qui a trait aux avances et à la présentation des demandes d'indemnités.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le sous-secrétaire a adressé une lettre circulaire en décembre 1977 à tous les employés du ministère en vue d'attirer leur attention sur les observations du vérificateur général et de leur demander de se conformer aux exigences.

Numéro du paragraphe et problème

11.14 Secrétariat du Conseil du Trésor
Logement et repas

1.Les directives sur le service extérieur n'exigent pas que l'on obtienne des logements autonomes pour les employés qui voyagent pour des périodes prolongées.

2.Les directives sur le service extérieur et la Directive du Conseil du Trésor sur la réinstallation ont des dispositions différentes en ce qui concerne les dépenses de repas pour les employés qui déménagent au Canada et aux Etats-Unis.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Une modification sera proposée afin d'exiger que les employés qui voyagent pour des périodes prolongées obtiennent des logements autonomes.

2.Le Secrétariat recommandera que la Directive du Conseil du Trésor sur la réinstallation s'applique aux dépenses de repas engagées au cours de la réinstallation au Canada et aux Etats-Unis.

Numéro du paragraphe et problème

11.15 Affaires extérieures
Justification des demandes d'indemnités

Certains des dossiers des voyages à l'étranger s'avéraient incomplets à cause du manque de documents à l'appui.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le sous-secrétaire a publié une lettre en décembre 1977 en vue d'attirer l'attention sur les observations du vérificateur général et de demander de se conformer aux exigences relatives à la documentation.

Numéro du paragraphe et problème

11.16 Affaires extérieures
Indemnités globales

Le Ministère verse des indemnités globales aux membres des délégations canadiennes qui assistent à des conférences et à des réunions internationales, alors qu'en vertu de la Directive du Conseil du Trésor concernant les voyages, le Ministère ne devrait payer que les dépenses réelles et raisonnables.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le Ministère a obtenu, le 12 décembre 1977, l'approbation du Conseil du Trésor pour verser des indemnités globales.

Numéro du paragraphe et problème

11.18 Approvisionnements et Services
Service central des voyages
Services de réservations et de billets

Il n'y a aucun arrangement officiel avec les deux plus importantes compagnies aériennes en vue de services de réservations et de billets pour les employés du gouvernement.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Les arrangements ont été rendus définitif et les modalités ont été acceptées par les transporteurs. La signature officiel des arrangements est prévue dans les prochaines semaines. La date de mise en vigueur est le 1 avril 1978. Une Circulaire du Conseil du Trésor décrivant le nouvel arrangement sera publiée dès que les arrangements formels auront été signés.

Numéro du paragraphe et problème

12.15 Energie, Mines et Ressources

Approbation des subventions, contributions et absence d'accords

1.La consignation des décisions de revue et d'approbation a été inadéquate.

2.Le Ministère verse des contributions à un projet pour lequel il n'existe pas d'accord.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Des mesures ont été prises en vue de corriger les lacunes dans ce secteur.

2.Tout engagement futur d'argent à l'égard de ce projet fera l'objet d'un accord écrit.

Numéro du paragraphe et problème

12.16 Energie, Mines et Ressources
Contrôle et évaluation des projets

Dans plusieurs cas, les procédés de contrôle et d'évaluation étaient insatisfaisants.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Des mesures ont été prises en vue de corriger les lacunes dans ce secteur.

Numéro du paragraphe et problème

12.17 Energie, Mines et Ressources
Preuves à l'appui des demandes de paiement

En certaines occasions, on a approuvé le paiement de demandes de dépenses de projet qui n'étaient pas appuyées par des documents adéquats.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

A l'avenir, le Ministère verra à obtenir les documents justificatifs appropriés.

Numéro du paragraphe et problème

12.18 Energie, Mines et Ressources
Contrôles financiers internes

On a relevé plusieurs lacunes dans le système de contrôles financiers internes du Ministère, surtout en ce qui a trait aux pouvoirs de dépenser et de payer.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Les commis aux finances vérifient maintenant les autorisations dans le dossier principal des pouvoirs de signer en matière de finances.

2.Il y a maintenant une révision annuelle des pouvoirs de signer.

3.Les procédés exigent maintenant que les cartes de spécimen de signature annulées soient conservées au dossier pendant deux ans.

Numéro du paragraphe et problème

12.20 Emploi et Immigration
Divulgation dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics

1.Le Budget des dépenses n'identifie pas clairement certains programmes.

2.Les inconséquences dans la répartition des coûts entre les crédits d'exploitation et de contribution rendent difficiles l'identification des coûts réels des programmes de contribution.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Le Ministère a inclus une nouvelle structure et une nouvelle description des programmes-activités dans le Budget principal de 1978-1979.

2.Le Ministère effectuera une étude du classement des articles de dépense selon les crédits d'exploitation ou de contribution.

Numéro du paragraphe et problème

12.21 Emploi et Immigration
Modalités des programmes

1.Plusieurs des conditions requises et certaines pratiques administratives importantes du Ministère ne figuraient pas dans le document soumis au Conseil du Trésor pour le Programme d'ajustement de la main-d'oeuvre du Canada.

2.Des contributions ont été payées avant que le Conseil du Trésor ait approuvé les modalités d'un programme.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Les modalités du Programme d'ajustement de la main-d'oeuvre du Canada seront revues et modifiées, le cas échéant, pour comprendre tous les articles qu'exige la politique du Conseil du Trésor.

2.Nous prendrons les mesures voulues pour que les nouveaux programmes ne soient pas mis en application avant que le Conseil du Trésor ait approuvé leurs modalités.

Numéro du paragraphe et problème

12.22 Emploi et Immigration
Approbation des contributions

Il existe des faiblesses dans les procédés d'approbation des contributions et dans la façon dont les agents de programme se conforment à ces procédés.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

On élaborera un procédé pour s'assurer que les pouvoirs de payer sont exercés par un fonctionnaire des finances.

Numéro du paragraphe et problème

12.23 Emploi et Immigration
Accords de contribution

1.Les contributions ne font pas toujours l'objet d'un accord officiel signé décrivant en détail les modalités du programme.

2.On a effectué le paiement de certaines contributions pour des dépenses engagées par les bénéficiaires qui ne se conformaient pas aux modalités des programmes et des accords en vigueur.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Nous obtiendrons des accords signés officiels.

2.Le guide d'administration financière du ministère, qui sera publié en septembre 1978, énonce en détail les normes et procédés relatifs à la vérification préalable et au contrôle de tous les paiements.

Numéro du paragraphe et problème

12.24 Emploi et Immigration
Contrôle et évaluation des programmes

On a relevé plusieurs faiblesses dans les pratiques et procédés courants de contrôle.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Des mesures ont été prises en vue d'augmenter la compétence des contrôleurs et la présentation des listes de contrôle. Le Ministère

insistera aussi davantage sur la revue des activités de contrôle à un niveau hiérarchique élevé.

Numéro du paragraphe et problème

12.25 Emploi et Immigration
Centres de Main-d'oeuvre du Canada

On a décelé plusieurs faiblesses dans l'administration des trois programmes de contribution qui relèvent des Centres de Main-d'oeuvre du Canada.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le Ministère a pris des mesures en vue de corriger les faiblesses mentionnées par le Vérificateur général.

Numéro du paragraphe et problème

12.26 Emploi et Immigration
Contrôles financiers internes

On a relevé de sérieuses faiblesses dans le système de contrôles financiers internes en ce qui a trait aux subventions et contributions.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le Ministère a déjà pris certaines mesures et continuera d'en prendre d'autres en vue de corriger les faiblesses signalées par le Vérificateur général.

Numéro du paragraphe et problème

12.28 Secrétariat d'Etat
Accords entre le fédéral et les provinces

On a décelé des faiblesses concernant les modalités et les demandes de paiement dans certains des accords de frais partagés avec les provinces.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le Ministère a pris les mesures voulues afin de corriger les faiblesses signalées par le Vérificateur général.

Numéro du paragraphe et problème

12.29 Secrétariat d'Etat
Subventions d'immobilisation

1.Le Ministère n'a pas encore officiellement constitué un comité d'évaluation des subventions d'immobilisation en vertu du Programme des arts et de la culture.

2.Les plans d'architecture et les coûts des projets prévus ne sont pas analysés comme il convient avant l'approbation des subventions.

3.Les bénéficiaires de subventions d'immobilisation ne fournissent pas toujours au Ministère les informations demandées.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Le Ministère constituera un comité officiel d'évaluation.

2.Le Ministère demandera l'aide des Travaux publics dans le cas des propositions importantes.

3.Le Ministère exigera des rapports périodiques à l'avenir.

Numéro du paragraphe et problème

12.30 Secrétariat d'Etat
Contrôles financiers internes

Il existe des faiblesses au niveau du contrôle budgétaire, de la délégation des pouvoirs de signer, de la validation des demandes et du contrôle et de l'évaluation des subventions et contributions.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le Ministère prend les mesures voulues afin de corriger les faiblesses relevées par le Vérificateur général dans les contrôles financiers internes.

Numéro du paragraphe et problème

12.32 Le Conseil des Arts du Canada
Documents à l'appui des demandes et des bourses

Dans certains dossiers, il y avait un manque de documentation convenable relativement à la fois aux demandes présentées et aux mesures prises par la suite pour des projets particuliers.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le guide de politiques et de procédés, actuellement en voie de préparation, contiendra des normes en ce qui a trait à la documentation.

Numéro du paragraphe et problème

12.33 Le Conseil des Arts du Canada
Contrôle et évaluation

Dans certains programmes, les rapports sur l'état de la situation, les états financiers et les rapports finals à la fin des projets n'étaient pas fournis.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le Conseil fera des efforts en vue de s'assurer du respect des exigences existantes.

Numéro du paragraphe et problème

12.34 Le Conseil des Arts du Canada
Guide des procédés

Le besoin d'un guide de politiques et de procédés se fait grandement sentir.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le guide de politiques et de procédés est actuellement en voie de préparation.

Numéro du paragraphe et problème

12.35 Le Conseil des Arts du Canada
Contrôles financiers internes

Il existe d'importantes faiblesses de contrôles financiers internes en ce qui a trait au contrôle budgétaire et aux pouvoirs de dépenser et de payer.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le nouveau guide des procédés financiers rectifiera les faiblesses signalées.

Numéro du paragraphe et problème

12.37 Musées nationaux du Canada
Changement de contributions en subventions

Le virement de certains fonds, anciennement désignés à titre de contributions, à la catégorie des subventions, exige une révision du Conseil du Trésor dans le cadre de la directive prévue sur les subventions et contributions.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le classement de certains fonds au titre des subventions sera examiné par le Conseil du Trésor.

Numéro du paragraphe et problème

12.38 Musées nationaux du Canada
Contrôle sur les paiements anticipés

Les procédés de contrôle financier sur les paiements anticipés ne sont pas suffisants.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Des soldes d'avances en circulation ont été établis par bénéficiaire et par année, en date du 31 mars 1977. (Après cette date, la classification du programme a été modifiée pour passer de contributions à subventions.) Les agents régionaux et les coordonnateurs de programme, de nos Programmes d'appui des Musées nationaux, devront faire un suivi de chacune de ces avances en circulation et entreprendre les mesures nécessaires pour que les bénéficiaires rendent compte des contributions reçues. La Section de la vérification interne contrôlera le déroulement de ce projet.

Numéro du paragraphe et problème

12.39 Musées nationaux du Canada
Rapports et évaluation

La lettre normalisée que l'on utilise maintenant pour informer les bénéficiaires des modalités de financement des projets n'indique pas qu'il faut des relevés financiers vérifiés.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

La lettre type sera modifiée afin de stipuler l'exigence de relevés financier vérifiés.

Numéro du paragraphe et problème

12.40 Musées nationaux du Canada
Contrôles financiers internes

1.Il existe des faiblesses de contrôles financiers dans le domaine de la délégation des pouvoirs de signer et des rapports financiers.

2.Les paiements ne sont pas tous appuyés par des documents adéquats.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Le Ministère a pris des mesures en vue de corriger les faiblesses décelées.

2.Tous les paiements sont maintenant appuyés de documents adéquats.

Numéro du paragraphe et problème

12.42 Conseil national de recherches du Canada
Bourses universitaires et subventions d'aide à la recherche

1.Il faudrait que le Conseil national de recherches établisse et applique des politiques et directives claires pour les différents comités de subventions et de bourses universitaires.

2.Les pouvoirs des divers comités ne sont pas clairs.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Le Conseil a pris des mesures pour modifier les prochaines éditions de la brochure "Renseignements généraux et principes directeurs à l'intention des membres des comités de sélection" et pour voir à l'application de ces lignes directrices.

Le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie est chargé de cette tâche depuis le 1er mai 1978.

2.Le Conseil a pris des mesures à cet égard.

Numéro du paragraphe et problème

12.43 Conseil national de recherches du Canada
Projet de téléscope Canada-France-Hawaii

Il est important que les données financières pertinentes sur le projet soient incluses dans le rapport annuel du Conseil national de recherches.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Les renseignements financiers pertinents feront partie du Rapport annuel du président.

Numéro du paragraphe et problème

14.3Secrétariat du Conseil du Trésor
Comptes internes à radier

Les éléments de l'actif et du passif du gouvernement du Canada au 31 mars 1977 comportent une surestimation se chiffrant à $2,601 millions, dans le premier cas, et à $38 millions dans le second cas, étant donné que le Parlement n'a pas autorisé la radiation des Comptes internes.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

On prévoit demander au Parlement, au cours de 1978-79, d'autoriser la radiation des Comptes internes.

Numéro du paragraphe et problème

14.5 Secrétariat du Conseil du Trésor
Prêts et avances dont la valeur comptable est incertaine

Le Vérificateur général signale un certain nombre de prêts dont la valeur est incertaine. En voici la liste:

1.Les prêts aux Chemins de fer nationaux du Canada, d'un montant de $1,412 millions.

2.Les prêts au Conseil des ports nationaux, d'un montant de $330 millions.

3.Les prêts à l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, d'un montant de $625 millions en capital et de $216 millions en arrérages d'intérêt.

4.Une aide sous forme de prêts spéciaux à des pays en voie de développement, d'un montant de $1,430 millions.

5.Les prêts à l'Energie atomique du Canada, Limitée, d'un montant de $158 millions.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Le Bill C-17, Loi modifiant la Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada et la Loi sur les chemins de fer prévoit la conversion d'au plus $808 millions de cette dette en avoir.

2.Dans le Budget supplémentaire B 1977-78, on demande l'approbation du Parlement pour exonérer de remboursement un montant de $4.2 millions. On prévoit d'autres modifications lors de l'adoption des lois révisées sur les sports.

3.La Loi n° 1 de 1977 portant affectation de crédits autorisait la conversion du capital de $625 millions en avoir en capital.

4.Dans le Budget supplémentaire B 1977-78, on demande l'approbation du Parlement pour exonérer de remboursement un montant de $232 millions des prêts spéciaux à des pays en voie de développement.

5.Le Budget supplémentaire A 1977-78 donnait l'autorisation d'exonérer de remboursement un montant de $88 millions et de convertir les $70 millions restants en avoir.

Numéro du paragraphe et problème

14.6 Secrétariat du Conseil du Trésor

Déficits de sociétés de la Couronne pour lesquels il faudra probablement des crédits parlementaires

Les montants suivants nécessiteront probablement des crédits parlementaires:

1.Un déficit de $160 millions de la Commission canadienne du lait.

2.Un déficit de $22 millions des Chemins de fer nationaux du Canada provenant des subventions versées en trop.

3.Un déficit de $181 millions de l'Energie atomique du Canada, Limitée.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.On a obtenu un crédit dans le Budget supplémentaire B 1977-1978.

2.On a obtenu un crédit dans le Budget supplémentaire A 1977-78.

3.Les Budgets supplémentaires A et B 1977-78 contenaient des crédits visant l'exonération du remboursement de l'intérêt et une rationalisation de la structure financière de la société.

Numéro du paragraphe et problème

14.8 Secrétariat du Conseil du Trésor
Les provisions pour pertes sur réalisation d'actif

Il n'existe pas de politique visant à établir des provisions pour pertes sur réalisation d'actif.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Une étude sur l'évaluation de l'actif est en cours. Une partie de cette étude comprend l'élaboration de politiques sur les provisions pour pertes sur réalisation d'actif.

Numéro du paragraphe et problème

15.4 Transports Canada
Fonds renouvelable des aéroports
Réalisation incertaine de frais d'aménagement capitalisés

Le Vérificateur général souligne l'incertitude qui existe quant au recouvrement des $44 millions de frais d'aménagement capitalisés à cause de la décision du gouvernement de reporter la construction de l'aéroport de Pickering.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Une revue globale du fonds renouvelable des aéroports est en cours. On y recommandera des mesures pour le traitement comptables des coûts encourus pour l'acquisition de terrains à Pickering.

Numéro du paragraphe et problème

15.5 Energie atomique du Canada, Limitée
Valeurs comptables des prototypes de centrales nucléaires qui dépassent leurs valeurs à réaliser estimatives

Le Vérificateur général souligne que l'on ne sait pas si le produit des ventes permettra le recouvrement des valeurs comptables des prototypes des centrales de Douglas Point et Gentilly 1.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

La centrale Gentilly 1 a été radiée à titre d'installation de recherches, de développement et de démonstration. La valeur aux livres de la centrale de Douglas Point (à l'exclusion de l'eau lourde) sera amortie à partir de l'année fiscale 1977-78 sur la durée de la vie utile restante (20 ans).

Numéro du paragraphe et problème

15.6 Les Arsenaux canadiens, Limitée
Défaut d'enregistrer les immobilisations et l'amortissement

Le Vérificateur général signale que les immobilisations achetées au moyen de fonds provenant d'affectations de crédits devraient être capitalisées et amorties et que la Compagnie ne paie pas pour l'utilisation d'immobilisations achetées par le Canada avant l'établissement de la Compagnie.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

La Compagnie examine actuellement, conjointement avec le Conseil du Trésor, le moyen le plus efficace d'effectuer le transfert des titres. Après le transfert des titres, une imputation appropriée sera portée dans les comptes.

Numéro du paragraphe et problème

15.7 Les Arsenaux canadiens, Limitée
Contrôle insuffisant des stocks

La Compagnie n'a pas fait le dénombrement de $17 millions de stocks qu'elle détient pour le compte d'autres ministères du gouvernement et d'un cinquième de ses propres stocks.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Un dénombrement effectif a eu lieu le 31 mars 1978.

Numéro du paragraphe et problème

15.8 Société Radio-Canada
Intérêt couru non comptabilisé

La Société n'a pas comptabilisé l'intérêt couru sur des emprunts auprès du Canada à l'égard desquels le remboursement du capital et de l'intérêt a été reporté jusqu'en 1979.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

L'intérêt couru sur des emprunts auprès du Canada sera comptabilisé et le passif sera inscrit dans les états financiers pour 1977-1978.

Numéro du paragraphe et problème

15.11 Approvisionnements et Services
Fonds renouvelable de la production de défense
Comptabilité inadéquate au titre des biens publics

Le rapport du Vérificateur général comportait une réserve parce que:

1.Le Fonds n'a pas tenu de registres comptables adéquats permettant d'établir quelle portion de l'actif de $28.3 millions représentait des acomptes versés et quelle portion représentait des stocks détenus par des tiers;

2.Les stocks détenus par des tiers n'ont pas fait l'objet d'un dénombrement; et

3.D'autres stocks d'une valeur de $774,000 n'ont pas fait l'objet d'un dénombrement.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Un plan d'action a été mis en oeuvre en vue de s'assurer que les états financiers de l'année financière 1977-1978 seront conformes à la politique du ministère et aux principes comptables généralement reconnus et qu'ils seront assortis des registres comptables appropriés.

2.Les stocks de Fonds renouvelables de la production de la défense ont été dénombrés à la fin de l'année par les détenteurs desdits stocks. Le contrôleur de l'Administration des approvisionnements a fait savoir qu'on exigera des certificats des détenteurs des stocks afin de confirmer la quantité de ces stocks.

3. Même chose qu'au n° 2 ci-dessus.

Numéro du paragraphe et problème

15.12 Commission de la Capitale nationale
Immobilisations dont la valeur comptable est supérieure à la valeur réalisable à la vente

Le Vérificateur général souligne que la Commission s'est engagée à aliéner des biens-fonds à des sommes très inférieures au prix coûtant et que ceux-ci étaient déclarés au prix coûtant plutôt qu'à leur valeur estimative de réalisation.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Les experts-conseils continuent à aider la Commission à répertorier ses biens-fonds. La Commission a évalué le coût des biens-fonds qui doivent être transféré et réduira la valeur comptable de son actif en conséquence, dans les états financiers de 1977-1978. Les redressement définitifs seront faits lorsque le coût exact des biens-fonds en cause aura été déterminé.

Numéro du paragraphe et problème

15.13 Commission de la Capitale nationale
Défaut d'amortir des immobilisations

Le Vérificateur général signale que la Commission n'amortit pas les immobilisations qui peuvent se détériorer ou devenir désuètes.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

A la demande de la Commission, la politique visant à inscrire l'amortissement des immobilisations des sociétés de la Couronne fait l'objet d'une étude par le Conseil du Trésor qui consultera les sociétés de la Couronne en juillet 1978.

Numéro du paragraphe et problème

15.14 Conseil des ports nationaux
Absence de documents adéquats à l'appui de la durée utile estimative des immobilisations

Le Conseil n'a pas suivi de politique systématique de révision de la durée utile estimative de ses immobilisations et, par conséquent, n'a pas de documents adéquats à l'appui des frais d'amortissement.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le Conseil a effectué une révision de ses immobilisations et de sa politique d'amortissement.

Numéro du paragraphe et problème

15.15 Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
Provision insuffisante pour l'amortissement des immobilisations

Dans son rapport, le Vérificateur général a exprimé des réserves parce que l'administration ne prévoyait pas d'amortissement pour la portion principale de ses immobilisations.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Une politique d'amortissement modifiée, qui sera en vigueur à compter du 1er avril 1978, permettra l'amortissement de toutes les immobilisations.

Numéro du paragraphe et problème

15.16 Approvisionnements et Services
Fonds renouvelable des Approvisionnements
- Procédés insuffisants de contrôle des biens publics

Le Vérificateur général a été incapable de s'assurer des quantités en magasin et de la valeur des stocks de $1.9 million à Goose Bay, Labrador, car aucun dénombrement n'avait été effectué.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Un dénombrement a été effectué en octobre 1977. Cet inventaire complet, auquel ont participé des représentants du Bureau du vérificateur général, a eu pour résultat un redressement de crédit à la valeur des stocks à Goose Bay, le 31 octobre 1977, au montant de $120,328.14.

Numéro du paragraphe et problème

15.18 Téléglobe Canada
Retards dans les règlements financiers en ce qui concerne les systèmes de télécommunications extérieures

Le rapport du Vérificateur général comportait des réserves parce que les règlements des associés de l'Organisation des télécommunications du Commonwealth n'étaient pas tous finals pour les années ultérieures au 31 mars 1969, par suite des retards de certains associés à présenter leurs données.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

La société fait toutes les démarches possibles auprès des associés dont les comptes comportent des arriérés afin qu'ils fournissent les données financières nécessaires.

Numéro du paragraphe et problème

16.1 Agence canadienne de développement international
Recouvrement non réalisé au titre du produit d'une assurance

L'Agence a remplacé une cargaison de pâte de bois endommagée en cours de transport sans obtenir une entente écrite du bénéficiaire en ce qui a trait aux règlements du produit de l'assurance et n'a pas donné suite au recouvrement du produit de l'assurance avant que le personnel du Bureau de la vérification ait mis la question sur le tapis.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le montant total a été reçu et déposé le 19 avril 1978. A l'avenir, la question de l'assurance sur le transport fera partie des Protocoles d'accord.

Numéro du paragraphe et problème

16.2 Communications
Dépassement de l'avance de fonds de roulement

Le montant autorisé d'avance de fonds de roulement de l'Agence des télécommunications gouvernementales a été dépassé durant sept mois de l'année financière 1977.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

L'Agence a obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor pour augmenter de $2 millions à $6 millions les droits de tirage de son Fonds renouvelable.

Numéro du paragraphe et problème

16.3 Défense nationale
Revenus imputés irrégulièrement à un crédit de 1976-1977

Le Ministère a irrégulièrement porté au crédit d'une affectation de crédits de 1976-1977 un remboursement provenant d'un fournisseur par suite d'un paiement en trop au cours de l'année financière précédente.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Des procédures révisées de traitement des factures, qui en étaient aux dernière étapes d'élaboration au moment du paiement en trop, ont été adoptées en mars 1976 et d'autres erreurs de ce genre ne devraient pas se produire.

Numéro du paragraphe et problème

16.4 Office national du film
Imputation irrégulière à un crédit de 1976-1977

Le Vérificateur général croit qu'un montant de $626,000 a été imputé irrégulièrement au Crédit 70 parce que l'Office n'a pas imputé le plein montant des contributions versées par les co-commanditaires au compte des dépenses du programme "Société nouvelle".

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

L'Office cherchera une méthode de comptabilité différente pour ces fonds afin d'assurer qu'ils sont chargés correctement.

Numéro du paragraphe et problème

16.6 Secrétariat d'Etat
Etablissement non autorisé d'un fonds de fiducie privé

Le Vérificateur général signale que le Ministère a agi incorrectement lorsqu'il a demandé un chèque de $2,029,000 et l'a déposé auprès d'une compagnie de fiducie au cours de 1973, puisqu'il n'était pas autorisé à payer la subvention avant d'avoir approuvé les plans de construction.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Les fonds détenus par la société de fiducie ont été retournés au Fonds du revenu consolidé.

Numéro du paragraphe et problème

16.7 Emploi et Immigration
Paiements anticipés non autorisés et excessifs dans le cadre du Programme d'initiatives locales

Selon le Vérificateur général:

1.il faudrait obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour effectuer des paiements anticipés en vertu du Programme; et

2.il faudrait limiter les avances aux besoins immédiats des parrains de projets ou à un pourcentage raisonnable du coût total du projet.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

1.Le Conseil du Trésor exige maintenant que les conditions relatives aux paiements anticipés soient soumises à son approbation.

2.Une récente directive du Conseil du Trésor fixe des limites au montant des avances pouvant être consenties. Toute exception à ces limites doit être spécifiquement autorisée par le Conseil du Trésor.

Numéro du paragraphe et problème

16.9 Secrétariat d'Etat
Contribution - paiement en trop de $68,000

Le Ministère a excédé ses pouvoirs en versant une contribution de $300,000 au lieu de $232,000, dépassant ainsi de $68,000 le montant autorisé. La somme de $232,000 aurait été le montant à verser si le Ministère s'était fondé sur la base déterminée au moment où le Conseil du Trésor a approuvé la contribution.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le montant de $68,000 sera récupéré de l'organisme bénéficiaire aussitôt que possible.

Numéro du paragraphe et problème

16.10 Secrétariat d'Etat
Subventions versées sans l'autorisation appropriée

Le Vérificateur général constate que des versements de $1,455,000 ont été effectués sans l'autorisation appropriée du Conseil du Trésor principalement parce que le Ministère croyait que le versement maximum de $150,000 par projet était annuel.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le Ministère va demander l'approbation du Conseil du Trésor afin de régulariser les dépenses qui ont dépassé les limites autorisées.

Numéro du paragraphe et problème

16.11 Solliciteur général
Paiements non autorisés aux provinces à l'égard de l'entretien des prisonniers

Le Ministère a versé $769,000 en sus des montants autorisés en vertu de certaines conditions des ententes conclues avec les provinces au sujet de l'entretien des prisonniers.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

On a entrepris un examen juridique des ententes sur l'entretien des prisonniers et, à sa conclusion, des interprétations ont été diffusées aux fonctionnaires régionaux en cause. On est également en train de mettre au point des procédés uniformes d'exploitation afin d'éviter un renouvellement.

Numéro du paragraphe et problème

16.12 Transports
Paiements non autorisés en vertu d'un contrat à long terme

Le Vérificateur général constate que des paiements échelonnés dépassant $600,000 ont été versés avant les dates prévues selon les termes d'un contrat de $20 millions à long terme.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

On modifie actuellement le contrat afin de permettre le versement de paiements échelonnés suivant l'exécution des étapes prévues par le contrat.

Numéro du paragraphe et problème

17.2 Office canadien du poisson salé
Pratiques commerciales douteuses

Le Vérificateur général fait remarquer que l'Office a gonflé des factures de ventes qui représentaient environ $8 millions sur un montant net de $15 millions au titre ces ventes de l'année financière en question et que, dans certains cas, il a versé des remises a la demande du client.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Cette pratique a été abandonnée en mars 1977. Le conseil d'administration a également rédigé un code d'éthique, mis sur pied un comité de vérification et demandé un rapport distinct sur la question de savoir si, par suite de cette pratique, des employés de l'Office retiraient des bénéfices. Le rapport a confirmé qu'aucun employé de l'Office ne retirait des bénéfices.

Numéro du paragraphe et problème

17.3 Affaires extérieures
Accords de location douteux

Le Vérificateur général constate que, dans certains pays, on a eu recours à des doubles baux et à des paiements globaux en espèces pour obtenir des logements.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Les accords de location qu'a signalés le Vérificateur général sont abandonnés.

Numéro du paragraphe et problème

17.4 Commission canadienne des transports
Paiement en trop au titre des subventions versées à une compagnie de chemin de fer

La Commission a versé des paiements en trop, se chiffrant à $22 millions, au titre des subventions à la Compagnie des chemins de fer nationaux et elle les a récupérés par la suite.

Toutefois, le déficit de la Compagnie pour 1974 et 1975 se trouvera accru de $22 millions, et le ministère des Transports devra obtenir un crédit pour verser à la Compagnie un montant équivalent.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Il y a eu recouvrement des $22 millions par le redressement des montants des paiements anticipés au titre des subventions pour 1977 et les déficits ont été comblé par le biais du Budget supplémentaire de 1977-1978.

Numéro du paragraphe et problème

17.5 Environnement
Faiblesses sérieuses de l'administration du Régime d'assurance sur les bateaux de pêche

Le Vérificateur général constate qu'il existe de sérieuses faiblesses dans l'administration du Régime parce que celui-ci ne possède pas d'objectifs clairement établis et que ses procédés comptables ne sont pas adéquatement consignés.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Des mesures ont été prises pour corriger plusieurs des faiblesses. Les autres seront corrigées en même temps que se déroule la révision importante du Régime d'assurance sur les bateaux de pêche.

Numéro du paragraphe et problème

17.6 Santé et Bien-être social
Régime de pensions du Canada - Insuffisance prévue

Les états financiers ne reconnaissent pas les engagements non capitalisés du Régime; ils ne sont pas destinés à indiquer, ni ne tendent-ils à indiquer, la suffisance du solde du Régime de pensions du Canada pour satisfaire, sur une base actuarielle, aux obligations futures du Régime.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Le directeur général de l'Assurance a accepté de préparer une estimation de la dette non consolidée concernant le Régime de pensions du Canada aux fins d'entrée dans la prochaine analyse actuarielle du RPC.

Numéro du paragraphe et problème

17.7 Transports
Coût d'espace à bureaux inoccupé

Le Vérificateur général signale que de l'espace à bureaux à la Tour "C", Place de Ville, est demeuré inoccupé pour des périodes allant jusqu'à 10 mois, à un coût de $400,000.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Les circonstances dans lesquelles l'espace à bureaux est demeuré inoccupé étaient exceptionnelles et on ne s'attend pas à ce qu'elles se reproduisent.

Numéro du paragraphe et problème

17.8 Transports
Procédés inadéquats au titre du prêt de matériel aux aéroports municipaux

Le Ministère a prêté du matériel à des aéroports municipaux sans obtenir l'approbation du gouverneur en conseil et sans qu'il existe des accords officiels.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

On est en train de préparer une formule normalisée d'accord officiel et l'on demandera l'approbation du gouverneur en conseil.

Numéro du paragraphe et problème

17.9 Affaires urbaines
Secrétariat canadien d'Habitat
-Paiements pour des chambres non utilisées

Le Secrétariat a versé des paiements de $503,000 à titre de règlement des factures pour des chambres non utilisées dont le paiement avait été garanti, réservées en vue de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains tenue à Vancouver.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Les mesures prises étaient nécessaires en vue d'assurer le succès de la Conférence. Les circonstances qui ont donné lieu aux paiements ne sont pas censées se reproduire.

Numéro du paragraphe et problème

17.10 Emploi et Immigration
Faiblesses du contrôle exercé sur les paiements de prestations d'assurance-chômage

Le Vérificateur général a décelé un certain nombre d'importantes faiblesses de contrôle et le défaut de suivre les procédés administratifs. Il a également estimé la somme des trop-payés qui n'avaient pas été repérés auparavant.

Mesures correctives que l'on a prises ou que l'on prend en vue de rectifier le problème

Les améliorations qui ont été apportées et qui sont prévues ont été communiquées au Comité des comptes publics lors de ses réunions des 16 et 21 février 1978.

APPENDICE II

1977 - RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
PARAGRAPHES AU SUJET DESQUELS DES MESURES CORRECTIVES N'ONT PAS ÉTÉ SIGNALEES AU PRÉSIDENT DU COMITE DES COMPTES PUBLICS

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

Numéro du paragraphe et problème

10.21 Secrétariat du Conseil du Trésor
Utilisation des données statistiques
Observation et recommandation

On se sert beaucoup de données statistiques pour les appliquer à des dépenses pour lesquelles ces données n'avaient pas été conçues et on n'a pas vérifié si ces données conviennent à ces usages secondaires.

Numéro du paragraphe et problème

11.6 Secrétariat du Conseil du Trésor
Sociétés de la Couronne - Avances

Les procédés existants ne fournissent pas de contrôle suffisant sur l'obligation de rendre compte des avances.

Numéro du paragraphe et problème

11.7 Secrétariat du Conseil du Trésor
Sociétés de la Couronne - Frais de transport

1.La pratique du "tarif aérien équivalent" occasionne des dépenses excessives de temps et d'argent.

2. La vérification des demandes est inadéquate.

Numéro du paragraphe et problème

11.8 Secrétariat du Conseil du Trésor
Sociétés de la Couronne - Frais de logement et de subsistance

1.Souvent, les sociétés de la Couronne ne profitent pas des tarifs réduits de logement négociés par le gouvernement fédéral.

2.Dans certaines sociétés de la Couronne, les indemnités de repas et les dépenses imprévues varient considérablement en regard de celles établies par le Conseil du Trésor.

Numéro du paragraphe et problème

11.9 Secrétariat du Conseil du Trésor
Sociétés de la Couronne - Dépenses relatives aux voyages prolongés

Certaines sociétés de la Couronne ne fournissent pas de directives suffisantes ou n'exercent pas un contrôle suffisant sur les frais entraînés par des périodes de voyage prolongées.

Numéro du paragraphe et problème

11.10 Secrétariat du Conseil du Trésor
Sociétés de la Couronne - Frais de réinstallation

En général, les politiques concernant les frais de réinstallation sont inadéquates et on ne se conforme pas toujours aux règlements existants.

Numéro du paragraphe et problème

11.11 Secrétariat du Conseil du Trésor
Sociétés de la Couronne - Contrôles financiers internes

Nous avons découvert plusieurs faiblesses dans les contrôles financiers internes concernant les frais de voyage et de réinstallation.

Numéro du paragraphe et problème

11.19 Approvisionnements et Services
Service central des voyages
Procédés et systèmes de facturation

Les procédés actuels créent des problèmes considérables de contrôle financier à la fois pour le Service central des voyages et pour les ministères et organismes clients.

Numéro du paragraphe et problème

12.13 Energie, Mines et Ressources
Divulgation dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics

1.Certains virements approuvés d'affectations dans un même crédit n'ont pas été portés aux Comptes publics.

2.Les subventions versées aux instituts de recherche ne sont pas

toujours présentées séparément dans le Budget des dépenses et les Comptes publics.

Numéro du paragraphe et problème

12.14 Energie, Mines et Ressources
Subvention à un institut de recherche

On a versé des paiements de subvention même si les conditions établies n'ont pas été respectées.

Numéro du paragraphe et problème

14.4 Secrétariat du Conseil du Trésor
Prêts nécessitant probablement des crédits parlementaires pour être radiés

Certains prêts ne représentent pas des éléments d'actif du Canada. Les voici:

1.Les prêts à la Société Radio Canada, à la Commission de la capitale nationale, aux Territoires du Nord-Ouest et au Territoire du Yukon, d'un montant de $384 millions.

2. Les prêts aux pays moins développés, d'un montant de $215 millions.

Numéro du paragraphe et problème

14.9 Secrétariat du Conseil du Trésor
Evaluation des comptes de pensions de retraite

Les états financiers du gouvernement du Canada ne reflètent aucun déficit résultant de l'évaluation actuarielle du Compte du Régime de pensions du Canada ou du Compte de prestations de retraite supplémentaires.

Numéro du paragraphe et problème

15.17 Approvisionnements et Services
Fonds renouvelable des Approvisionnements -
Revenus non enregistrés

Le Vérificateur général a fait remarquer que les revenus reportés de $14.8 millions comprenaient des montants qu'on aurait dû inscrire à titre de revenus au cours de l'année et que le Fonds n'avait pas déterminé ces montants.

Numéro du paragraphe et problème

15.19 Secrétariat du Conseil du Trésor
Défaut d'inscrire aux livres les prestations de cessation d'emploi accumulées

Les rapports du Vérificateur général comportaient des réserves à l'égard des états financiers d'un certain nombre de sociétés de la Couronne et de fonds renouvelables en raison de leur défaut d'inscrire les éléments de passif relatifs aux prestations de cessation d'emploi.

Numéro du paragraphe et problème

16.5 Expansion économique régionale
Paiement imputé de façon irrégulière à un crédit de 1976-1977

Le Vérificateur général signale qu'une avance de $1.5 million sur un prêt autorisé de $20 millions, versée le 14 avril 1977 et imputée à un crédit de 1976-1977, ne répondait pas aux exigences de l'article 30 de la Loi sur l'administration financière.

Numéro du paragraphe et problème

16.8 Expansion économique régionale
Paiement irrégulier en vertu d'un accord de subvention

Le ministère a versé le paiement final de $1.3 million en vertu d'un accord de subvention conclu avec une société, même si une des conditions essentielles de l'accord n'avait pas été respectée étant donné que le ministère de l'Environnement ne pouvait pas fournir la certification demandée concernant le contrôle de la pollution.

RAPPORT DU CONTROLEUR GÉNÉRAL
AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
LE 30 JUIN 1978

le 11 juillet 1978

Monsieur A. Huntington, député
Président du Comité permanent
des comptes publics
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

Le 24 mai 1977, Maurice LeClair a informé M. Allan Lawrence des mesures que les ministères et les sociétés de la Couronne ont signalées au Secrétariat du Conseil du Trésor relativement aux questions soulevées dans le rapport du vérificateur général pour 1976. Il a indiqué alors que dans le cas de 15 paragraphes, il était impossible de déterminer, en 1977-1978, si les mesures prises allaient régler les problèmes, ou établir au juste les mesures à prendre.

J'ai le plaisir de vous informer que ces questions sont maintenant réglées et que mesures ont été prises ou sont sur le point de l'être. Il serait donc possible au vérificateur général de confirmer, que les problèmes ont été résolus au cours de 1978-1979.

L'appendice explique la nature des problèmes et expose brièvement les mesures adoptées. Le vérificateur général m'a confirmé que les questions traitées dans son rapport y ont été bien résumées.

Quant aux cinq paragraphes en suspens (9.6, 13.12, 16.11, 18.5 et 19.6), je m'occupe activement de ces questions avec les ministères intéressés et avec le vérificateur général.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles, à vous et à votre comité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

H.G. Rogers

Pièce jointe

1976- RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
PARAGRAPHES AU SUJET DESQUELS DES MESURES CORRECTIVES ONT ÉTÉ SIGNALÉES

Numéro du paragraphe et problème

9.5 Secrétariat du Conseil du Trésor Contrôle et administration des locaux

Il n'y a aucun programme coordonné de formation destiné à garantir l'application uniforme des lignes directrices et des directives relatives aux locaux à bureaux.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

On tiendra une série de colloques régionaux qui porteront sur les faibles relevées quant à la mise en application par les ministères du Guide du Conseil du Trésor d'administration des locaux à bureaux.

Numéro du paragraphe et problème

13.8 Agence canadienne de développement international
Obligations des stagiaires

Les stagiaires ne respectent pas toujours leur engagement de retourner dans leur pays d'origine; aussi, l'ACDI devrait envisager de recourir à des contrats comportant une clause de remboursement.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

L'expérience du passé montre qu'il serait très difficile de faire respecte sur le plan juridique une clause de remboursement. Cela a été essayé en vain en 1969. De plus, le remboursement ne constitue pas la solution au problème de s'assurer que les stagiaires retourne à

leur pays d'origine où ils sont en demande. Le programme de formation de type `offre général' a été en bonne partie discontinué et, dans la plupart des cas, les stagiaires n'entrent au Canada à l'heure actuelle qu'en vue d'une formation particulière destinée à satisfaire aux besoins de projets particuliers. Cette politique tend à réduire le nombre de problèmes concernant les stagiaires qui ne retournent pas dans leur pays d'origine.

Numéro du paragraphe et problème

13.9 Agence canadienne de développement international
Vérification sur place

1.A cause d'un manque de personnel, seulement 15 des 1,000 projets ont été vérifiés en 1974-1975 et en 1975-1976.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

On a fait des efforts en vue d'augmenter le personnel de vérification, compte tenu des contraintes attribuables aux contrôles des années-personnes et des difficultés de recrutement et de multiplier le nombre de projets vérifiés. On a étendu le champ d'application de la vérification selon les modalités suivantes.

1974-1975 -	6	vérifications
1975-1976 -	9	vérifications
1976-1977 -	15	vérifications
1977-1978 -	46	vérifications
1978-1979 -	60	vérifications prévues

On a établi des critères en vue de s'assurer du choix d'un échantillon représentatif de projets à vérifier. Cet échantillon tient compte de l'orientation des activités tout en insistant sur les projets plus coûteux.

Numéro du paragraphe et problème

2.Il est impossible de déterminer le coût réel des projets en raison d'un manque d'information sous forme d'états financiers certifiés.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

Depuis le 1er avril 1977, les organisations non gouvernementales sont tenues de signer des lettres d'accord portant sur les conditions détaillées des contributions de l'ACDI. Les accords obligent les organisations non gouvernementales à établir séparément la budgétisation et la comptabilité des projets subventionnés par l'ACDI, à produire des états financiers provisoires et définitifs et ils stipulent de plus que tous les registres pertinents doivent être mis à la disposition de l'ACDI ou de ses représentants aux fins de vérification.

Numéro du paragraphe et problème

16.10 Société Radio-Canada
Intérêt couru non comptabilisé

Le vérificateur général a fait des réserves dans son rapport parce qu'on avait omis de comptabiliser les $28 millions en intérêts qui avaient été reportés au 31 mars 1979 par voie de décret en conseil.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

L'intérêt couru sur les emprunts auprès du Canada sera comptabilisé et la dette sera déclarée dans les états financiers de 1977-1978.

Numéro du paragraphe et problème

16.18 Energie atomique du Canada, Limitée
Société Radio-Canada
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
The Seaway International Bridge Corporation, Ltd.
Société du crédit agricole

Le vérificateur général a exprimé des réserves dans ses rapports à l'égard des états financiers de ces sociétés parce qu'elles ont omis d'inscrire au passif couru les prestations de cessation d'emploi des employés.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

Les sociétés ont adopté la pratique d'inscrire au passif couru les prestations de cessation d'emploi des employés.

Numéro du paragraphe et problème

17.1 Postes Canada
Défaut de recouvrer les coûts de services routiers trans-frontières entre le Canada et les Etats-Unis

Les Etats-Unis n'ont pas payé leur part des coûts des services routiers transfrontières assurés par le Canada.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

Un examen conjoint (Can. et E.U.) des services routiers trans-frontières a permis de découvrir des cas où les deux administrations avaient omis de payer leur part des coûts. Chaque administration a convenu d'effectuer un examen distinct afin d'établir les coûts. Notre examen est terminé. On a fait savoir aux E.-U. quel était leur part, et un paiement partiel a été reçu. Un règlement définitif aura lieu dès que l'examen des E.-U. sera terminé.

Numéro du paragraphe et problème

18.1 Energie atomique du Canada, Limitée
Paiements à des représentants -
Documents insuffisants

Le vérificateur général déclare que les documents à l'appui des paiements de $8,098,500 sont insuffisants et trop peu détaillés, et que le premier relevé trimestriel présenté en vertu de l'"Entente pour services et aide contractuelle" ne donne aucun renseignement sur la nature des dépenses engagées.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

Les documents à l'appui des paiements effectués par l'organisme ont fait l'objet d'une présentation exhaustive et détaillée devant le Comité des comptes publics et d'un rapport daté du 22 février 1978.

Numéro du paragraphe et problème

18.6 Société du crédit agricole
Faible rendement des crédits hypothécaires à long terme accordés à des cultivateurs

Pendant une période de hausse des taux d'intérêt, les prêts approuvés pendant l'une des deux périodes de six mois et déboursés au cours de l'autre période contribuent considérablement à réduire ou à éliminer l'écart de 1% prévu par le Règlement.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

Dans les secteurs où la période entre la date d'approbation des prêts et celle de leur déboursement a été trop longue, la Société a imposé un délai aux avocats intéressés pour terminer le travail juridique dans un effort en vue d'accélérer le traitement des demandes de prêts allant jusqu'à l'étape du déboursement. La réduction de ce temps d'exécution devrait permettre de réduire proportionnellement les pertes subies par la Société en raison des écarts réduits qu'entraînent la variation des taux d'intérêt pendant une période de hausse de ces mêmes taux.

Dans un effort additionnel en vue de maximiser l'écart relatif aux prêts accordés en période de hausse des taux d'intérêts, la Société est en train d'examiner la possibilité d'utiliser des moyennes mobiles comme principe pour établir les taux tant des emprunts que des prêts.

Numéro du paragraphe et problème

19.7 Revenu Canada - Impôt
Pénalité insuffisante en cas de retard à payer l'impôt sur le revenu

Le vérificateur général fait remarquer que le fait d'imposer une pénalité plus élevée en cas de retard de paiement pourrait faciliter la perception des comptes.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

Dans le budget du 31 mars 1977, on a proposé d'augmenter le taux d'intérêt relatif aux paiements en moins et en trop d'impôts sur le revenu afin d'aligner ce taux sur le taux préférentiel demandé par les banques à charte. Les ministres des ministères de la Justice et de Revenu Canada - Impôt ont convenu de la modification qu'il faut apporter au Règlement d'impôt sur le revenu n° 4300 en vue de relever le taux à 8% pour 1978, et le ministère de la Justice est en train de préparer le libellé approprié du Règlement.

Numéro du paragraphe et problème

19.8 Approvisionnements et Services Canada
Erreurs dans le calcul des cotisations et des pensions du Compte de pension de retraite de la Fonction publique

Le vérificateur général fait remarquer la présence continue d'un taux élevé d'erreurs dans le calcul des pensions.

Mesures correctives prises ou en cours pour résoudre le problème

Comme le vérificateur général l'a fait remarqué, la Division des pensions du ministère des Approvisionnements et Services continue à faire preuve d'une amélioration dans l'établissement des prestations payables à même le Compte de pension de retraite de la Fonction publique. Un bon nombre d'améliorations ont été prévues et mises en oeuvre.