## TABLE DES MATIERES


| Chapitre | | Page |
|---|---|---|
| | Lettre d'accompagnement | iii |
| | Introduction | 1 |
| 1. | QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRET PARTICULIERS | 7 |
| | **LES VÉRIFICATIONS D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE** | |
| 2. | LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT | 27 |
| 3. | LA GESTION DE L'UTILISATION OPTIMALE DU PERSONNEL | 79 |
| 4. | LA GESTION DE LA PHOTOCOPIE | 103 |
| 5. | LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT POUR LE PERFECTIONNEMENT DES PRATIQUES DE GESTION | 123 |
| | **LES VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES** | |
| 6. | LE CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES | 139 |
| 7. | LE MINISTERE DE LA CONSOMMATION ET DES CORPORATIONS | 171 |
| 8. | LE MINISTERE DES PECHES ET DES OCÉANS | 223 |
| 9. | MINISTERE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL -LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA | 271 |
| 10. | MINISTERE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL -LA GENDARMERIE ROYAL DU CANADA | 305 |
| 11. | LES MUSÉES NATIONAUX DU CANADA | 353 |
| 12. | LE CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES DU CANADA | 385 |
| 13. | LE MINISTERE DES POSTES | 419 |

## AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION


14. OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET SUR L'EXPLOITATION DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET D'AUTRES ENTITÉS 471

15. OBSERVATIONS EN VERTU DES ARTICLES 7 ET 11 DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 485


* * * * *


16. ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 501


## LES ANNEXES

**Annexe**


A. LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 519

B. LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIERE -EXTRAITS DE LA PARTIE VIII 527

C. RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES 531

D. OPINION ET OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA 545


Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

AUDITOR GENERAL OF CANADA VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

l'honorable Jeanne Sauvé, C.P., député
Président de la Chambre des communes

Madame le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport à la Chambre des communes l'exercice financier terminé le 31 mars 1981, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité des dispositions de l'article 7(3) de la Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, c. 34.

Veuillez agréer, Madame le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Le vérificateur général du Canada

Kenneth M. Dye, F.C.A.

OTTAWA, le 1 décembre 1981

# RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

# À LA CHAMBRE DES COMMUNES

# POUR L'EXERCICE FINANCIER TERMINÉ LE 31 MARS 1981

## INTRODUCTION

La Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, c. 34, 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 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'exercice financier terminé le 31 mars 1981.

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'exercice financier terminé le 31 mars 1981 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 et mes observations à leur égard sont reproduits à l'annexe D de ce Rapport.

Le vérificateur général du Canada

Kenneth M. Dye, F.C.A.

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Introduction | 1.1 | 7 |
| Présentation de rapports | 1.8 | 8 |
| Paperasserie | 1.15 | 9 |
| Vérification des sociétés de la Couronne | 1.18 | 10 |
| Coût de la vérification | 1.25 | 11 |
| Dette nationale et déficits annuels | 1.32 | 12 |
| Rôle du Bureau de la vérification | 1.36 | 13 |
| Amélioration de l'imputabilité | 1.49 | 14 |
| Accès à l'information | 1.63 | 17 |
| L'information destinée au Parlement | 1.67 | 17 |
| Principes comptables gouvernementaux généralement reconnus | 1.78 | 19 |
| Le Bureau | 1.85 | 20 |


QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

1.1 Ce rapport annuel est le premier que je présente à la Chambre des communes depuis j'ai eu l'honneur d'être nomme vérificateur général. Je me permets donc, dans ce chapitre, de vous faire part des questions qui m'apparaissent très importantes et de vous communiquer des préoccupations que j'éprouve comme nouveau venu à Ottawa.

1.2 Ma réaction est celle d'une personne qui fait face, pour la première fois, à une bureaucratie dont l'étendue est immense et les rouages déroutants. Bien qu'il soit toujours dangereux de se fier à ses premières impressions, je crains par contre que le temps et l'habitude n'atténuent ma perception.

1.3 Le rôle du Bureau du vérificateur général a changé considérablement lors de l'adoption de la Loi sur le vérificateur général en 1977. Les dispositions de cette Loi prévoyaient ce que nous connaissons aujourd'hui sous le nom de vérification intégrée.

1.4 C'est grâce à la perspicacité, à l'esprit innovateur et à l'énergie débordante de Jim Macdonell que la vérification intégrée a fait ses débuts au Canada. Il voulait faire du Bureau du vérificateur général un instrument de détection plus sensible et plus efficace. Selon lui, le vérificateur général devait non seulement remplir son rôle traditionnel d'informer le Parlement sur l'exactitude, la fiabilité et l'intégralité de la comptabilité gouvernementale,

mais aussi révéler dans quelle mesure les gestionnaires de la fonction publique tenaient compte de l'économie et de l'efficience et s'ils disposaient de procédés nécessaires pour mesurer l'efficacité des programmes gouvernementaux.

1.5 Ce concept imaginatif constitue un progrès important dans le domaine de la vérification. A mon avis, M. Macdonell sera toujours le Canadien éminent qui a accompli ce travail remarquable au nom du Parlement et des contribuables.

1.6 J'ai l'intention de continuer à accorder mon appui et à consacrer mon énergie à l'élaboration de la vérification intégrée car celle-ci doit devenir une réalité pour tout le gouvernement. Le Bureau doit s'assurer que la vérification de l'optimisation des ressources réponde de plus en plus efficacement au besoin qu'a le Parlement d'obtenir une description claire et précise de la qualité des systèmes et méthodes de gestion au sein de la fonction publique. Nous soulignerons les réalisations remarquables dans les domaines de l'efficience et de l'économie, en nous efforçant d'en donner une image fidèle, n'insistant sur les détails particuliers que lorsque cela s'avérera nécessaire.

1.7 Simultanément, le Bureau du vérificateur général redonnera à l'élément d'attestation l'importance qui lui convient dans la vérification intégrée et continuera à effectuer ce genre de vérification en y consacrant toute l'énergie et la compétence requises. La vérification intégrée avec, au centre, sa fonction d'attestation est un concept important qui arrive a point.

## Présentation de rapports

1.8 Au cours des quatre dernières années, nous avons effectué 26 vérifications intégrées; ce rapport contient les résultats de huit d'entre elles. Ce travail suivi qui comporte comme élément-clé la vérification de l'optimisation des ressources a déjà permis des constatations importantes. Nous sommes persuadés que la vérification intégrée, effectuée par un personnel expérimenté et faisant l'objet de rapports bien préparés, constitue un outil très efficace à la disposition des gestionnaires des ministères et organismes à qui il incombe d'améliorer la gestion.

1.9 Cependant, le but principal de la vérification intégrée est d'aider les comités parlementaires qui doivent étudier le Budget des dépenses et les Comptes publics des organismes gouvernementaux. Pour ce faire, il faudra régler certains problèmes. Il est évident que le volume accru d'information obtenu au cours des vérifications intégrées vient s'ajouter au programme déjà surchargé du Comité des comptes publics.

1.10 Communiquer les résultats de nos vérifications dans un seul rapport annuel n'est peut-être pas la façon idéale de procéder. Il me semble que ce serait mieux pour tout le monde de présenter les rapports de certaines vérifications intégrées au fur et à mesure qu'elles sont terminées. Les membres du Comité des comptes publics partagent mon opinion et m'ont fait part de leur désir d'étudier nos constatations et recommandations dans les plus courts délais. La présentation des rapports, sitôt la vérification terminée, permettrait de satisfaire ce désir du Comité des comptes publics. Cette façon de procéder faciliterait également la planification du travail du Bureau de la vérification.

1.11 Il serait peut-être possible de présenter des rapports dans un plus court délai en vertu de l'article 8(1) de la Loi sur le vérificateur général. Cela serait conforme à la recommandation du premier rapport du Comité des comptes publics présente a la Chambre des communes, le 18 juillet 1980, demandant que le

vérificateur général exerce plus souvent son pouvoir d'émettre des rapports spéciaux de sorte que le Comité puisse examiner plus fréquemment des questions d'actualité. Cependant, il y a le danger qu'en publiant plus fréquemment des rapports spéciaux, on s'écarte du but premier de l'article 8(1) qui est de permettre au vérificateur général de signaler au Parlement les questions très importantes ou urgentes.

1.12 Il faudrait donc, à mon avis, chercher à obtenir l'autorisation de présenter, à titre d'essai, des rapports plus fréquents. Si cela se révélait plus avantageux pour tous, il y aurait peut-être lieu de modifier la Loi sur le vérificateur général afin de permettre la présentation de nos rapports de vérification intégrée dès qu'ils sont terminés.

1.13 Je suis habitué au style clair et concis des rapports du secteur privé. J'ai l'intention de convaincre le Bureau des avantages de cette clarté et de cette concision. Etant donné que la vérification comporte des examens qui exigent de la patience et parfois de la ténacité, il n'est pas surprenant qu'après un travail aussi ardu, certains vérificateurs hésitent à remettre un rapport bref; ceci est bien humain. Toutefois, notre Bureau, pour être efficace, ne doit attirer l'attention des députés que sur des questions vraiment importantes.

1.14 Bien que j'appuie totalement les vérificateurs qui s'efforcent d'être courageux et de dire carrément ce qui doit être dit, je vais tout de même encourager mon personnel à faire également preuve de courage en passant sous silence ce qui n'est pas important et ne mérite pas d'être mentionné. En même temps, il est essentiel que nos vérificateurs continuent à se soucier de leur obligation de formuler des observations qui soient équilibrées et constructives, en reconnaissant ce qui est bien fait et en élaborant des recommandations qui soient utiles et raisonnables.

## Paperasserie

1.15 Etant donné que j'arrive du secteur privé, je suis bien conscient que les hommes d'affaires de toutes les régions du Canada associent l'administration publique avec la paperasserie, les formulaires complexes et les innombrables documents à remplir en double et en triple exemplaire.

1.16 Sur le coup, toute cette paperasserie apparente m'a surpris et m'inquiété. Nous en avons examiné un aspect lors de notre vérification de la gestion de la photocopie à l'échelle du gouvernement, dont il est question au chapitre 4. Nous avons constaté que les ministères et les organismes du gouvernement fédéral produisaient environ 900 millions de copies par année. Ceci est sans doute une estimation prudente. Nous avons également estimé que le coût pour l'ensemble du gouvernement de ces copies et de la main-d'oeuvre qui s'y rattache s'élevait à plus de $ 50 millions par année; ce qui est également une estimation prudente. Bien que l'on prévoie une stabilisation des coûts, j'estime qu'il est encore possible de les réduire de beaucoup.

1.17 Notre vérification n'avait pas pour but de déterminer si les copies étaient vraiment nécessaires. Toutefois, personne ne sait combien de documents sont tout simplement jetés, combien de photocopies sont produites en vain, combien de temps est perdu à lire des renseignements inutiles et combien d'espace de rangement additionnel est requis pour conserver une quantité énorme de documents qui ne sont plus nécessaires. La lutte contre la paperasserie mérite l'appui de tous.

## Vérification des sociétés de la Couronne

1.18 Il faudrait légiférer pour que toutes les sociétés de la Couronne qui sont la propriété exclusive du gouvernement du Canada soient soumises à une vérification intégrée. Ce n'est qu'au moyen de ces vérifications que le Parlement sera assuré d'une opinion indépendante sur les systèmes et procédés de contrôle des finances et de la gestion.

1.19 La vérification intégrée permettrait de constater dans quelle mesure on a tenu compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité dans l'administration de chaque société. Cette information est surtout importante pour les Administrateurs des sociétés.

1.20 Il suffit d'examiner les objectifs des diverses sociétés de la Couronne mentionnés dans le Budget des dépenses pour constater sans contredit que la vérification financière traditionnelle ne peut assurer aux Administrateurs et au Parlement que les méthodes de gestion sont conformes aux objectifs établis par le Parlement pour les sociétés de la Couronne.

1.21 Par exemple, l'objectif de la Société Radio-Canada est de "mettre au point et offrir aux Canadiens un service national de radiodiffusion dans les deux langues officielles et assurer un service international, soit deux services de teneuret de nature essentiellement canadiennes". L'objectif de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne est de "favoriser et encourager le développement d'une industrie de long métrage au Canada". La Banque fédérale de développement a pour objectif de "favoriser et faciliter la création et l'expansion d'entreprises, particulièrement de petites entreprises au Canada". La Société canadienne d'hypothèques et de logement a pour objectif de "favoriser l'accès des Canadiens à un logement adéquat, à un prix abordable, dans un milieu communautaire sain". Il ne s'agit là que de quelques sociétés de la Couronne.

1.22 On peut affirmer sans crainte que faire l'expérience de la vérification intégrée pourrait vite convaincre même les plus sceptiques des avantages que cette vérification peut apporter à tous ceux qui doivent gérer et diriger ces sociétés.

1.23 A mon avis, les résultats de ces vérifications intégrées devraient être communiqués, en premier lieu, aux gestionnaires et aux Administrateurs des sociétés de la Couronne et si nécessaire, au ministre compétent. Le Bureau ne devrait faire rapport directement au Parlement que dans des circonstances exceptionnelles impliquant sérieusement l'intérêt public.

1.24 Il est important, toutefois, de reconnaître que le Parlement est tout à fait en droit de s'intéresser aux sociétés de la Couronne du Canada. La vérification des sociétés de la Couronne, en propriété exclusive du gouvernement, qui sont financées à même les deniers publics, devrait être assujettie à un examen du vérificateur général agissant à titre de représentant du Parlement. Les sociétés de la Couronne qui réalisent suffisamment de revenus leur permettant d'être considérées rentables sont dans une catégorie à part. Ces sociétés devraient pouvoir avoir recours aux services de vérificateurs du secteur privé. L'intérêt du Parlement et des contribuables dans ces sociétés serait davantage protégé si l'on exigeait que celles-ci avisent le vérificateur général ou son délégué des réunions du comité de vérification et l'invitent à y participer.

Coût de la vérification

1.25 La vérification intégrée coûte plus cher que la vérification financière traditionnelle. Cela est attribuable à plusieurs facteurs. Les dépenses initiales de l'élaboration et de la mise au point du concept, et notamment les coûts de la formation de ceux qui entreprennent leur première vérification intégrée, ont été considérables. Les équipes de vérification multidisciplinaires comprennent des agents professionnels compétents et expérimentés.

1.26 Afin de respecter l'engagement que j'ai pris de veiller à l'expansion de la vérification intégrée, je dois d'abord m'assurer que la méthode devienne plus rentable.

1.27 La vérification intégrée permet, sans contredit, d'épargner de l'argent grâce à l'amélioration du rendement de la gestion et des systèmes. Cette épargne sera encore plus appréciable si l'on découvre des méthodes permettant de réduire le coût de la vérification elle-même. Tout comme on a pu réduire les dépenses de la vérification d'attestation traditionnelle par l'échantillonnage aléatoire, de même il faudrait élaborer de nouvelles méthodes qui permettent de réduire le coût de la vérification intégrée.

1.28 Le coût de la vérification ne se limite pas aux seules dépenses de notre Bureau. Depuis mon arrivée à Ottawa, j'ai constaté que certaines activités de vérification semblaient être effectuées deux fois, d'une part par les groupes de la vérification interne des ministères et organismes ou des organismes centraux -
notamment le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique et d'autre part par notre Bureau.

1.29 Nous nous efforcerons de collaborer plus étroitement avec les divers organismes de vérification du gouvernement et d'assurer une meilleure coordination des activités de vérification. Les gestionnaires s'offusquent avec raison des vérifications répétées qui les empêchent de consacrer tout leur temps à leurs attributions premières.

1.30 Notre Bureau continuera à faire appel aux personnes compétentes nécessaires des cabinets d'experts-comptables et de conseillers en gestion du secteur privé, soit à contrat soit par l'entremise du Programme de permutation des cadres de la Commission de la fonction publique. De cette façon, le Bureau peut se prévaloir, et seulement lorsque nécessaire, des compétences et de l'expérience de spécialistes qu'il ne pourrait se procurer autrement. Cette méthode est rentable et rehausse grandement la qualité de notre travail de vérification.

1.31 Nous sommes redevables aux personnes et aux cabinets qui participent à ces programmes. Ces relations soutenues constituent un bon exemple du genre d'association qui existe entre le secteur privé et le gouvernement et qui permet de mieux servir le Parlement. En outre, grâce à cette collaboration, le travail de pionnier effectué par notre Bureau dans le domaine de la vérification intégrée a été partagé avec les autres vérificateurs au Canada.

Dette nationale et déficits annuels

1.32 Un nouveau vérificateur général, préoccupé de l'économie et de l'efficience au sein du gouvernement, devient vite conscient du spectre de la dette nationale.

1.33 Celle-ci s'élève en ce moment à $ 82,8 milliards. Au cours de 1,exercice financier de 1980-1981, le service de la dette publique représentait plus que l'ensemble de l'impôt perçu sur le revenu des sociétés. Elle représente plus de 1/5 de chaque dollar fiscal et elle accable l'ensemble des Canadiens comme une énorme hypothèque à un taux d'intérêt très élevé.

1.34 La seule existence de la dette nationale montre bien la nécessité d'assurer l'économie et l'efficience des opérations gouvernementales. Il faut se rappeler toutefois que, bien qu'il incombe conjointement au vérificateur général ainsi qu'aux sous-ministres et autres cadres supérieurs du gouvernement d'encourager le respect de l'économie et de l'efficience dans l'utilisation des crédits accordés par le Parlement, les déficits des derniers exercices ($ 12,7 milliards pour 1980-1981 et $ 13,7 milliards prévus pour 1982-1983) traduisent des décisions d'ordre politique.

1.35 Ces déficits résultent, du moins en partie, de la politique gouvernementale qui n'est pas du ressort de mon Bureau. Cependant, s'il existe une volonté politique de réduire ces déficits, on aura besoin non seulement des efforts des gestionnaires de la fonction publique mais aussi de l'appui véritable de leurs ministres.

## Rôle du Bureau de la vérification

1.36 Comme bon nombre de sociétés importantes du secteur privé le constatent, il est souvent extrêmement difficile de préciser leur raison d'être. On pourrait croire que la Loi sur le vérificateur général de 1977 a déterminé les objectifs du Bureau. Cependant, j'ai constaté que tel n'était pas le cas.

1.37 Dans le secteur privé, le vérificateur est nommé par les actionnaires et présente aux Administrateurs son rapport qui contient les explications qu'il juge nécessaires; ceux-ci le transmettent ensuite aux actionnaires. Le vérificateur informe officiellement les cadres au moyen d'une lettre à la direction et, d'une façon moins officielle, fournit des conseils. Quant aux questions de fiabilité, de divulgation et de méthodes comptables reconnues, c'est a ses propres risques que la direction passe outre aux constatations et aux conseils du vérificateur.

1.38 Les rôles, toutefois, sont précis. Le gestionnaire doit prendre les décisions. Le vérificateur examine, conseille et présente un rapport.

1.39 Bien que la vérification entraîne souvent des améliorations importantes, le vérificateur du secteur privé ne se considère pas pour autant un agent de changement. Il n'a pas l'illusion d'avoir un trône sur l'Olympe.

1.40 Cette relation est plus complexe dans le secteur public. Les actionnaires sont, en fin de compte, les citoyens qui sont représentés par les députés. Toutefois, il n'y a pas un groupe unique, hiérarchiquement responsable de la gestion comme dans les sociétés. On doit traiter chaque ministère et plusieurs organismes et sociétés de la Couronne séparément, pour ensuite les regrouper sans l'avantage d'un indicateur financier commun tel que le profit.

1.41 Étant donné la complexité de cette relation, il y a des gens tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement qui croient que le vérificateur général a un rôle particulier à jouer qui dépasse de beaucoup le rôle du vérificateur dans le secteur privé. Ceux qui partagent cette opinion estiment que le vérificateur général doit agir surtout à titre d'agent de changement et qu'il doit utiliser les pouvoirs que lui confère son mandat pour réaliser ces changements en ayant recours à la persuasion, à la divulgation de renseignements et à la ténacité.

1.42 D'autres, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement, estiment par contre que le vérificateur général doit assumer les mêmes fonctions qu'un vérificateur compétent et professionnel du secteur privé. Il doit mener des études spéciales, informer et aider la direction, et présenter des rapports sans crainte ni préjuge favorable. Cependant, il ne doit pas imposer aux cadres supérieurs de la fonction publique les améliorations qu'il juge nécessaires et on ne doit pas s'attendre à ce qu'il le fasse. Les personnes intéressées peuvent, comme c'est le cas dans le secteur privé, ne pas tenir compte de ses constatations ou de ses conseils, mais c'est à leurs propres risques.

1.43 Toutefois, cette façon d'envisager les choses tient compte du fait que les observations et les recommandations du vérificateur sont souvent contestables, étant donne que la gestion n'est pas une science précise et qu'il arrive rarement qu'il n'y ait qu'une seule et unique solution à un problème.
1.44 J'aimerais signaler que j'opte pour ce deuxième point de vue.

1.45 Il est souhaitable, à mon avis, et ceci est un minimum, que le Bureau continue à agir conformément aux normes les plus élevées de vérification du secteur privé. Ce sont des normes qui sont respectées de par le monde. Il s'agit d'une méthode modérée et constructive qui, selon moi, rassure les députés, le Cabinet, les gestionnaires de la fonction publique et les contribuables que les opérations gouvernementales sont vérifiées avec efficacité.

1.46 Cela ne signifie pas que le vérificateur général ne critiquera pas sévèrement et, au besoin, très précisément les cas où, selon lui, l'intérêt public est menacé. Cependant, s'il choisit de respecter les normes les plus élevées que le secteur privé a élaborées, il ne sera pas tenté de se prendre pour Zeus. Le plus important, c'est que cette méthode permet une relation créatrice et constructive entre le Bureau du vérificateur général et les gestionnaires de la fonction publique.

1.47 J'aimerais ajouter que lorsque je suis arrivé à Ottawa, je croyais, comme bien d'autres, que les qualités des gestionnaires de la fonction publique laissait à désirer. Ayant maintenant eu l'occasion de rencontrer un bon nombre de sous-ministres, de chefs des sociétés de la Couronne et d'autres cadres supérieurs, ma première impression est qu'ils sont, tout comme leurs collègues du secteur privé, très motivés, dévoués au travail, intelligents et possèdent une expérience très vaste.

1.48 Bien qu'il m'incombe de faire une critique constructive de leur travail, je suis déjà très conscient de certaines des difficultés qu'ils doivent surmonter en convertissant les politiques des représentants du peuple en programmes destinés à servir le public de façon économique, efficiente et efficace.

## Amélioration de l'imputabilité

1.49 Lorsque je dis que j'ai l'intention de rendre les activités du Bureau du vérificateur général semblables à celles des cabinets les plus réputés du secteur privé, je n'oublie pas le rôle unique que nous devons jouer.

1.50 Je crois fermement que nous pouvons et que nous devons influer sur l'attitude du gouvernement et du peuple canadien afin que l'argent des contribuables soit mieux géré. Nous travaillerons en collaboration avec le Bureau du contrôleur général et avec les gestionnaires afin d'assurer un bon contrôle et une imputabilité complète dans le processus de dépense de dizaines de milliards de dollars perçus et déboursés par le gouvernement du Canada.

1.51 J'espère qu'au terme de mon mandat de dix ans, tous les fonctionnaires travailleront consciencieusement et fièrement en respectant l'économie, l'efficience et l'efficacité et qu'ils recevront l'appui des gestionnaires de tous les niveaux du gouvernement et celui du Cabinet. J'estime que tous les Canadiens doivent exiger que la valeur des biens et services reçus corresponde à la valeur de l'argent qu'ils dépensent personnellement ou qu'ils versent en impôts.

1.52 Le vérificateur général rend compte à la session plénière de la Chambre des communes, mais ses rapports s'adressent plus précisément au Comité des comptes publics. La nature et l'importance de la relation qui existe entre le vérificateur général et le Comité des comptes publics ont fait l'objet d'une analyse perspicace et ont été clairement exposées dans un rapport récemment publié par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, et intitulé Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs Une plus grande imputabilité. Les auteurs de cette publication sont M. John J. Kelly, vérificateur général adjoint du Canada, et M. Hugh R. Hanson. Le rapport souligne que malgré le fait que le Comité des comptes publics et le vérificateur doivent être forts et indépendants l'un de l'autre, ce n'est qu'en travaillant ensemble qu'ils peuvent aider le Parlement à tenir le gouvernement responsable de ses actions.

1.53 Je suis d'accord avec les auteurs que l'examen systématique du Rapport du vérificateur général par le Comité des comptes publics constitue un puissant stimulant qui incite à la réforme et à l'amélioration de l'administration.

1.54 À mon avis, les auteurs ont peut-être sous-estimé l'attention accordée par la Chambre des communes et par les médias aux rapports du vérificateur général lorsque ceux-ci sont publiés et aussi lorsqu'ils sont examinés par le Comité des comptes publics. Cet examen permet d'atteindre un plus grand public et, par conséquent, d'intéresser un plus grand nombre de personnes aux questions d'importance. J'ai l'intention de travailler en étroite collaboration avec le Comité des comptes publics, étant persuadé que ceci nous permettra d'être tous deux plus efficaces.

1.55 Sous la direction du président du Conseil du Trésor, M. Donald J. Johnston, on a accordé une grande priorité à la tâche d'accroître l'imputabilité des fonctionnaires vis-à-vis des ministres, et du gouvernement vis-à-vis du Parlement.

1.56 Je suis heureux de constater que ces stratégies de réforme tiennent compte de l'imputabilité et de l'efficience de l'administration financière. Le gouvernement a donné suite aux recommandations de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert). Les programmes de réforme sont décrits dans une publication intitulée "Imputabilité de la

gestion", présentée au Parlement a titre de rapport d'activités par le président du Conseil du Trésor, en mars 1981.

1.57 Les principaux changements effectués au système d'administration financière sont l'établissement d'un plan fiscal pour plusieurs années qui comprend les prévisions des recettes du gouvernement pour les années visées ainsi que les dépenses pour certaines fonctions spécifiques du gouvernement. Tout aussi important est le nouveau système de gestion des politiques et des dépenses conçu pour améliorer l'élaboration des politiques et l'établissement des priorités par le gouvernement ainsi que le contrôle des dépenses et l'imputabilité.

1.58 Ce système d'enveloppes devrait permettre aux ministres de contrôler les dépenses, des échelons supérieurs aux échelons inférieurs, et de résister aux pressions que pourraient exercer les subalternes. Le système vise à décentraliser la prise de décisions et à accroître l'orientation et le contrôle des décisions en matière de politique, de planification et de dépense. Grâce à ce système, les gestionnaires peuvent planifier pour une plus longue période et sont ainsi plus en mesure de répondre rationnellement aux changements apportés à l'ordre des priorités. On espère qu'en établissant des buts pour les sous-ministres et les autres cadres supérieurs, il sera possible de déceler les points forts et les faiblesses de la gestion. Le programme de perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG) du contrôleur général vient renforcer ces mesures.

1.59 Il est trop tôt pour déterminer l'efficacité de ce travail visant à améliorer la gestion et à accroître l'imputabilité. Toutefois, on est vraisemblablement sur la bonne voie et mon Bureau appuie pleinement cette initiative. Comme première étape, nous réorganisons notre répartition interne des responsabilités de vérification afin qu'elle coïncide mieux avec le système d'enveloppes.

1.60 Le chapitre 5 de ce Rapport traite des progrès réalisés dans les ministères et organismes gouvernementaux par le programme PPCG du contrôleur général. Il s'agit d'une initiative importante à laquelle participent 30 ministères et organismes dont les dépenses représentent quelque 85 p. 100 de l'ensemble des dépenses gouvernementales, exception faite de la dette publique. Ces ministères et organismes comptent environ 300 000 années-personnes.

1.61 Le programme comporte trois étapes: premièrement, la tenue d'une enquête, puis l'élaboration d'un plan d'action et, en dernier lieu, la mise en oeuvre du plan. Le PPCG devrait amener une amélioration de la gestion et un meilleur contrôle des fonds publics.

1.62 Dans certains ministères, les progrès accomplis, par rapport au plan, sont, à mon avis, désappointant par leur lenteur. Les raisons peuvent sembler assez logiques et raisonnables étant donné la complexité du gouvernement et du processus PPCG. Toutefois, celles-ci viennent confirmer la maxime populaire répétée comme un article de foi selon laquelle la fonction publique est une organisation encombrante, lente dans ses mouvements et extrêmement difficile à réorienter. Cette lenteur soulève également la question très réelle de savoir s'il y a assez de gestionnaires à la fonction publique qui s'attaquent à leur travail avec diligence. En effet, en plus des problèmes de la complexité, de la pénurie de personnel qualifié, des restrictions monétaires et des priorités concurrentes, il y a la question de l'attitude. Quelles que soient l'intelligence, l'expérience ou les aptitudes d'un gestionnaire, s'il n'est pas conscient de l'urgence de la situation, s'il n'a pas ce dynamisme sans répit et

ce désir profond d'accomplir son travail, il trouvera toujours des raisons plausibles pour prendre un peu plus son temps.

## Accès à l'information

1.63 J'en arrive à présent à un problème que rencontrent rarement la plupart des vérificateurs dans le secteur privé, à savoir l'accès à l'information.

1.64 Dans le secteur privé, il serait tout à fait surprenant de voir des gestionnaires refuser au vérificateur l'accès à des documents qu'il considère utiles a son travail de vérification. Mais, chose curieuse, dans le secteur public, on s,appuie sur des considérations intellectuelles et académiques fondées sur des théories de sciences politiques pour déterminer quels documents seront mis à la disposition du vérificateur général et ceux qu'il ne pourra pas consulter.

1.65 La question est de trouver un juste milieu entre les secrets légitimes des délibérations du Cabinet et l'information pertinente à la vérification dont se servent les ministres et les hauts fonctionnaires pour prendre les décisions en matière de finances et de gestion. Il est essentiel que j'aie accès à cette information pour pouvoir m'acquitter de ma tâche conformément à la Loi sur le vérificateur général, et assumer mes responsabilités à l'égard du Parlement.

1.66 Pour le moment, je me contenterai d'exprimer mon inquiétude au sujet de la réticence qu'ont rencontrée mes vérificateurs dans certains ministères et organismes où je comptais trouver une entière collaboration. Je vais surveiller attentivement les situations qui pourront se présenter à mes vérificateurs au cours de la prochaine année. Il va définitivement falloir nous pencher sur cette question.

## L'information destiné au Parlement

1.67 Pour qu'il y ait imputabilité financière, il est indispensable que l'information fournie au Parlement soit meilleure. Le contrôleur général en est bien conscient et son Bureau a fait beaucoup de progrès dans la révision du Budget des dépenses, au cours de l'année dernière. Un nouveau Plan de dépenses du gouvernement a été déposé avec le Livre bleu pour 1981-1982, ainsi que quatre documents ministériels améliorés, illustrant la structure et le contenu proposés des Plans de dépenses de programme. D'autres ministères et organismes présenteront des documents semblables au cours du présent exercice. Je suis heureux de constater que le président du Conseil du Trésor s'attend à ce que le Budget des dépenses de tous les ministères soit révisé d'ici 1985.

1.68 Autant que possible, les Plans de dépenses de programme indiqueront les résultats attendus et feront le rapprochement avec les objectifs du programme. Le but est de fournir des renseignements sur le rendement et les finances avec les explications qui s'y rapportent, plutôt que des tableaux financiers souvent déconcertants et de brèves et vagues descriptions telles qu'en contient actuellement le Livre bleu.

1.69 Les premières ébauches que nous avons pu examiner pourraient évidemment être améliorées, mais, elles tentent de répondre dans une grande mesure aux recommandations du Comité des comptes publics, de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, et à celles de notre Bureau. J'appuie donc entièrement ce projet.

1.70 Si nous voulons avoir un Budget des dépenses et des Comptes publics qui donnent plus de renseignements, nous devons porter plus d'attention aux systèmes d'information de gestion. Nous avons constaté au cours de nos vérifications intégrées qu'il était nécessaire d'y apporter des améliorations afin que les gestionnaires aient l'information dont ils ont besoin pour gérer et que le Parlement ait l'information dont il a besoin pour s'assurer que les responsables rendent compte des ressources utilisées. L'incapacité de certains ministères, au cours du dernier exercice, de fournir des données essentielles pour la préparation de leur Plan modèle de dépenses de programmes souligne la nécessité d'effectuer plus de travail dans ce domaine.

1.71 Afin d'aider les ministères et les organismes à préparer la révision de leur Budget des dépenses, nous incluons dans plusieurs chapitres de ce Rapport une section intitulée l'information destinée au Parlement. Nous y indiquons le genre précis de renseignements pour chaque entité afin d'aider les députés à mieux comprendre les demandes de ressources et la façon dont celles-ci sont réparties. Ceci leur permettra également de suivre les résultats.

1.72 Nous ne tentons pas d'établir une table des matières complète pour chaque Plan de dépenses du programme des ministères; nous cherchons plutôt à déterminer quelques-uns des aspects les plus importants du ministère ou de l'organisme qui devraient être décrits dans son Budget des dépenses.

1.73 Nous signalons également des éléments particuliers, comme les objectifs opérationnels ou les données sur le rendement, qu'il faudrait améliorer afin que l'information soit utile aux gestionnaires et au Parlement.

1.74 Il y a un an, nous avions signalé que les ministères révisaient leurs systèmes afin de répondre au besoin d'information des gestionnaires, comme cela était indiqué dans les plans d'action PPCG et dans les exigences gouvernementales du système de gestion des politiques et des dépenses. Nous avons suggéré aux députés, au moment où les ministères amélioraient leurs systèmes, de faire connaître leur propre besoin d'information.

1.75 Les parlementaires ont maintenant évalué les Plans de dépenses de programme des ministères afin de déterminer s'ils répondent vraiment à leurs besoins. À la demande du Comité des comptes publics, un cadre supérieur du Bureau du contrôleur général ainsi qu'un représentant de mon Bureau ont rencontré 25 députés. Ces derniers ont accueilli favorablement le concept ainsi que les graphiques, les descriptions et les chiffres qui leur ont été présentés.

1.76 Le contrôleur général et les ministères choisis sont maintenant en train d'apporter d'autres révisions au Budget des dépenses, en tenant compte des commentaires des députés.

1.77 Une autre question reliée au Budget des dépenses a récemment attiré mon attention. Il s'agit de distinctions subtiles dans le libellé des crédits. Ces distinctions influent sur les rapports financiers subséquents et sur l'obligation de rendre compte au Parlement. Les sociétés de la Couronne sont tout particulièrement en cause. Des variations mineures dans la formulation des crédits des dépenses d'exploitation (il ne s'agit souvent que de quelques mots) servent de prétextes aux sociétés de la Couronne pour justifier la retenue du solde de crédits parlementaires non dépensés. Le fait de ne pas annuler le solde des crédits accordés pour les dépenses annuelles peut contourner le contrôle parlementaire. Les répercussions de cette pratique doivent être étudiées et c'est pourquoi mon Bureau a entrepris une étude.

## Principes comptables gouvernementaux généralement reconnus

1.78 L'opinion que j'ai formulée sur les états financiers du gouvernement dans le volume I des Comptes publics du Canada comporte des restrictions. À mon avis, les conventions comptables suivies par le gouvernement donnent lieu à une surévaluation de l'actif déclaré et à une déclaration en moins du passif.

1.79 En outre, il serait nécessaire de réexaminer le but des états financiers du gouvernement ainsi que leur utilisation actuelle et éventuelle. Les états financiers vérifiés ne portent que sur les activités des "ministères" tels qu'ils sont définis dans la Loi sur l'administration financière. Etant donné que de nombreuses activités gouvernementales sont exécutées par des entités autres que des "ministères", des éléments importants d'actif, de passif, de recettes et de dépenses ne sont pas inclus dans les états financiers. Le gouvernement devrait préparer des états financiers sommaires fournissant un résumé complet de sa situation financière, de ses recettes et de ses dépenses.

1.80 Malheureusement, l'administration publique au Canada n'a pas en ce moment de principes comptables généralement reconnus. Il en résulte que nous n'avons pas de normes objectives généralement reconnues de comptabilité et de rapports, que les lecteurs des états financiers seraient en droit d'exiger et en regard desquelles les états financiers pourraient et devraient être vérifiés.

1.81 Étant conscient de cette lacune, l'Institut canadien des comptables agréés a établi, en juin de cette année, un comité de comptabilité et de vérification du secteur public chargé de recommander des principes et des méthodes de comptabilité et de vérification pour les administrations publiques du Canada. J'espère que ce comité recevra l'appui et l'encouragement de toutes les administrations publiques au Canada car il a une tâche gigantesque à accomplir.

1.82 J'ose espérer que le travail du comité mènera à l'adoption de principes comptables gouvernementaux généralement reconnus pour les années à venir.

## Le Bureau

1.83 Lorsque j'ai examiné la façon dont notre Bureau a présenté son Budget des dépenses, j'ai été immédiatement frappé par le fait que notre objectif était incomplet et désuet. Après en avoir discuté longuement avec mes collègues et après avoir consulté des conseillers, nous avons établi les objectifs ci-dessous. J'espère que ceux-ci permettront à tous les intéressés de comprendre plus facilement ce que nous essayons de faire et de déterminer si nous parvenons à atteindre les résultats voulus.

1.84 Le vérificateur général est un officier du Parlement et il est régi par son mandat législatif; ses objectifs sont les suivants:

1. Effectuer un examen indépendant des comptes des ministères et organismes fédéraux et d'autres entités pour lesquels il est nommé vérificateur et exprimer son opinion sur leur intégrité.

2. Effectuer les examens et enquêtes indépendants qu'il juge nécessaires et, en se fondant sur ces examens et enquêtes, indiquer s'il y avait des lacunes

importantes dans les systèmes et pratiques de contrôle de gestion de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen, afin d'assurer raisonnablement, le cas échéant, que

-les biens publics sont sauvegardés et contrôlés;

-les opérations sont légales et convenables;

-les ressources financières, humaines et matérielles sont gérées en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience et que des procédés sont établis pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

3.Signaler tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, communiquer ses constatations et observations à la direction de l'entité vérifiée et formuler toute recommandation constructive qu'il juge nécessaire.

4.Maintenir la stature de son Bureau, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues canadiens et étrangers et contribuer à l'élaboration de méthodes et de pratiques de vérification intégrée.

5.Gérer son Bureau en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, s'assurer que celui-ci possède la compétence professionnelle et administrative et qu'il respecte les politiques gouvernementales qui s'imposent.

1.85 En plus de faire part des objectifs du Bureau, j'aimerais attirer votre attention sur certains événements qui se sont produits depuis mon entrée en fonction. J'ai déjà rendu hommage à M. James J. Macdonell. D'autres cadres supérieurs du Bureau ont apporté une contribution importante.

1.86 Lorsque M. Macdonnel a pris sa retraite, M. Michael H. Rayner a été nommé vérificateur général par intérim et a dirigé les activités du Bureau jusqu'à la fin de l'exercice financier. Je suis redevable à M. Rayner d'avoir si bien géré le Bureau au cours de cette période. Avec ses collègues des échelons supérieurs, il s'est acquitté de sa tâche avec enthousiasme et détermination.

1.87 En août 1981, M. Rhéal Chatelain, premier sous-vérificateur général depuis 1974, a accepté le poste de vérificateur général de la province de Québec. Son expérience et ses conseils vont certes nous manquer, mais nous sommes fiers de voir que la compétence de M. Chatelain a été ainsi reconnue. Je serai heureux de travailler de nouveau avec lui à l'occasion des réunions régulières des vérificateurs législatifs du Canada.

1.88 Pour mettre nous-mêmes en pratique ce que nous prêchons aux autres, nous avons décidé de réduire le nombre de locaux que nous occupons. En cédant une partie de l'espace que nous occupons et en regroupant notre personnel à Ottawa dans un seul immeuble, nous espérons réaliser des économies importantes.

1.89 Nous étudions les moyens à prendre pour consacrer davantage de ressources à des activités de vérification au sein de notre Bureau. On peut y arriver partiellement en ayant davantage recours aux systèmes et aux techniques modernes de bureau; toutefois, il faudra que nous ayons tous, au Bureau de la vérification, la même attitude à l'égard de l'économie et de l'efficience que celle que nous espérons trouver dans tous les ministères et organismes du gouvernement.

1.90 Ce Rapport annuel présente les constatations et les recommandations découlant de trois vérifications effectuées à l'échelle du gouvernement la recherche et le développement, la gestion de l'utilisation optimale du personnel et la gestion de la photocopie. Il contient également les résultats de notre activité de surveillance continue du programme PPCG mis en oeuvre par le contrôleur général. Huit chapitres traitent des observations et des recommandations faites lors des vérifications intégrées des organismes suivants:

-le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes;

-le ministère de la Consommation et des Corporations;

-le ministère des Pêches et des Océans;

-ministère du Solliciteur général le Service correctionnel du Canada;

-ministère du Solliciteur général la Gendarmerie royale du Canada;

-les Musées nationaux du Canada;

-le Conseil national de recherches du Canada;

-le ministère des Postes.

De plus, un chapitre présente des observations sur les états financiers des sociétés de la Couronne vérifiées par le Bureau; un autre chapitre traite des observations en vertu des articles 7 et 11 de la Loi sur le vérificateur général. Le texte de cette loi apparaît à l'annexe A du Rapport.

1.91 Chaque chapitre traitant d'une vérification d'envergure gouvernementale ou d'une vérification intégrée comprend une section sur la portée de la vérification ainsi qu'un résumé des observations faites par les vérificateurs au cours de leur travail de l'année. Une table des matières détaillée précède chaque chapitre.

1.92 Pour des raisons d'économie et étant donné que chaque chapitre est résumé dans le Rapport, nous ne publions pas, cette année, d'aperçu général separe.

LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Introduction | 2.1 | 27 |
| But et portée de la vérification | 2.8 | 28 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | | |
| La recherche et le développement dans les laboratoires du gouvernement | 2.17 | 30 |
| Les subventions et contributions | 2.19 | 32 |
| L'administration des politiques liées à la recherche et au développement | 2.21 | 32 |
| L'information destinée au Parlement | 2.26 | 33 |
| Historique de la participation du gouvernement aux travaux de recherche et de développement | 2.28 | 34 |
| La recherche et le développement dans les ministères fédéraux | 2.29 | 35 |
| La recherche et le développement dans d'autres secteurs | 2.36 | 37 |
| Le rôle des organismes centraux | 2.45 | 39 |
| Méthode et gestion de la recherche et du développement | 2.50 | 40 |
| Recherche et développement dans les laboratoires du gouvernement | | |
| Les organisations soumises à des vérifications | 2.58 | 41 |
| Portée et critères de la vérification | 2.65 | 43 |
| Observations | 2.68 | 44 |
| Subventions et contributions à la recherche et au développement | | |
| Introduction | 2.93 | 49 |
| Les organisations soumises à la vérification | 2.94 | 49 |
| Portée et critères de la vérification | 2.101 | 51 |
| Observations | 2.103 | 51 |
| L'utilisation du travail d'autres vérificateurs | 2.113 | 53 |
| Le suivi des vérifications antérieures | 2.116 | 53 |
| Administration de la recherche et du développement | 2.117 | 54 |
| La sous-traitance | 2.118 | 54 |
| L'offre de services contre rémunération | 2.128 | 56 |
| L'information destinée au Parlement | | |
| Introduction | 2.139 | 58 |
| Observations | 2.140 | 58 |

Pièce
2.1Prévisions des dépenses en R et D des ministères et organismes pour 1980-1981 31

Annexe 1
Critères de vérification de la gestion de la recherche et du développement dans les laboratoires du gouvernement 62

Annexe 2
Critères de vérification de la gestion des programmes de subventions et contributions à la recherche et au développement 70

LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT

Introduction

2.1 Le gouvernement fédéral finance deux genres d'activités scientifiques et techniques la recherche et le développement (R et D) et les activités scientifiques connexes (ASC). La recherche et le développement se définissent comme ''les travaux créateurs entrepris de façon systématique dans le but d'accroître les connaissances scientifiques et techniques''. Les dépenses consacrées à la recherche et au développement, si l'on fait exception de certains organismes de la Couronne, viennent appuyer le travail de 15 000 employés du gouvernement fédéral. Les dépenses prévues (1980-1981) pour la recherche et le développement effectués dans les laboratoires du gouvernement s'établissaient à $ 621 millions sur un total prévu de $ 1,211 milliard au titre des dépenses fédérales pour la recherche et le développement; le reste de cette somme ($ 590 millions) a été versé à des institutions ou à des laboratoires non gouvernementaux sous forme de subventions ou de contributions à ces activités ou pour la soustraitance de travaux dans ces domaines. La majeure partie de ce dernier montant était consacrée aux subventions et aux contributions.

2.2 Les activités scientifiques connexes englobent les levés cartographiques effectués par la Commission géologique du Canada, les levés hydrographiques établis par le service des Sciences et Levés océaniques du ministère des Pêches et des Océans et tous les travaux effectués par Statistique Canada pour établir les caractéristiques de l'économie et de la population canadiennes. En 1980-1981, les dépenses prévues pour les activités scientifiques connexes se chiffraient à $ 691 millions. Environ 86 p. 100 de ces activités sont confiées à 14 000 employés fédéraux; le reste est en grande partie confié, à contrat, au secteur privé.

2.3 Ce rapport traite uniquement de la recherche et du développement; notre examen n'englobait pas les ASC.

2.4 Depuis plusieurs années, l'on discute de ce que devrait être la politique canadienne dans le domaine des sciences. En 1962, la commission Glassco a examiné les activités fédérales en rapport avec les sciences et elle a recommande que soient mis en place des mécanismes d'élaboration d'une politique nationale sur les sciences. Elle a également recommandé l'établissement de méthodes de coordination centrale visant à assurer la réalisation des objectifs de cette politique. De 1968 à 1972, le comité Lamontage a fait l'examen des activités scientifiques au plan national et du rôle du gouvernement fédéral dans

le domaine des sciences. Ce comité a également formulé plusieurs recommandations ayant trait à la coordination centrale dans le domaine des sciences et de la technologie. Le gouvernement fédéral ne possède pas de fonction bien établie pour la coordination centrale de la recherche et du développement. Des crédits sont accordés pour des programmes dans divers ministères et organismes et dans certains cas, ils sont utilisés pour la recherche et le développement qui constituent alors l'une des activités qui concourent à la réalisation d'un programme donné. En outre, on ne précise pas toujours dans le Budget des dépenses que ces argents sont affectés à des activités de recherche et de développement. Certaines organisations, par exemple le Conseil national de recherches, précisent les sommes consacrées à la recherche. Jusqu'à cette année, la direction générale de la Recherche du ministère de l'Agriculture a fait de même. C'est, en dernier lieu, au Cabinet qu'il appartient de décider des priorités et de déterminer le partage, entre les ministères, des ressources réservées aux activités scientifiques. Nous avons vérifié les contrôles de gestion exercés à l'égard de plus de 73 p. 100 des fonds ainsi attribués à la recherche et au développement.

2.5 De manière générale, nous avons jugé satisfaisants les contrôles de gestion de la recherche et du développement utilisés par les ministères et les organismes pour assurer que l'on tienne dûment compte de i'économie, de l'efficience et de l'efficacité, bien que nous ayons relevé d'importantes lacunes dans certaines organisations. Dans ces cas, les gestionnaires s'affairaient déjà à corriger ces problèmes ou exprimaient leur intention de le faire.

2.6 L'information publiée sur les dépenses de recherche et de développement n'a pas été appropriée. Il manquait à l'information sur les dépenses consacrées à la recherche et au développement, préparée annuellement à l'intention du Parlement par le ministère d'Etat chargé des Sciences et de la Technologie (MEST), des données importantes sur les dépenses. Statistique Canada, dans sa publication sur les dépenses nationales consacrées à la recherche et au développement, a omis d'énoncer clairement les limites à respecter pour l'utilisation des données fournies et le degré de fiabilité de ces dernières.

2.7 A notre avis, trois des organisations que nous avons vérifiées n'avaient pas le pouvoir requis pour prendre des engagements contractuels avec des groupes non gouvernementaux pour l'utilisation, moyennant rémunération, des installations et des services de recherche et de développement du gouvernement.

## But et portée de la vérification

2.8 Cette vérification qui porte sur la recherche et le développement dans l'ensemble du gouvernement avait pour objectif d'évaluer et de faire rapport sur la justesse des contrôles utilisés par les gestionnaires pour s'assurer que la recherche et le développement étaient effectués ou encourages au sein du gouvernement en accordant l'importance voulue à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité. Ce faisant, nous avons établi une méthodologie et des critères que nous utiliserons à l'avenir pour l'examen de la recherche et du développement dans le cadre de la vérification intégrée des ministères.

2.9 Nous avons examiné les contrôles de gestion exercés dans un certain nombre de secteurs, notamment les contrôles qui comprennent:

-la gestion des travaux de recherche et de développement effectués dans les laboratoires du gouvernement pour appuyer des mandats confiés à un ministère ou un organisme;

-la gestion des programmes de subventions et de contributions à la recherche et au développement;

-l'administration des lignes directrices du Conseil du Trésor: Science et technologie sous-traitance.

2.10 De plus, nous avons aussi examiné les pratiques et les procédés liés à l'utilisation à contrat des installations et des services de recherche et de développement du gouvernement par le public. Nous avons également examiné la communication, au Parlement et au public, de renseignements dans ces domaines.

2.11 En 1977, nous avons publié un rapport de vérification sur l'administration des subventions et des contributions dans l'ensemble du gouvernement. Au cours de notre dernière vérification, nous avons examiné dans quelle mesure les recommandations formulées en 1977 avaient été mises en oeuvre, du moins celles qui avaient trait aux programmes d'aide à la recherche et au développement.

2.12 Nous avons évalué les contrôles de gestion de la recherche et du développement en regard de critères qui constituent, à notre avis, des normes appropriées. Les annexes I et 2 de ce chapitre présentent ces critères. En y ayant recours pour la vérification des contrôles de gestion utilisés par chaque organisation, nous avons tenu compte d'un certain nombre de considérations. En premier lieu, certains aspects de la gestion de la recherche et du développement sont plus importants dans certaines organisations que dans d'autres. Par conséquent, nous avons déterminé les aspects qui étaient les plus importants pour une organisation donnée et nous avons alors axé notre vérification sur ces aspects. En second lieu, nous étions conscients que des catégories différentes de recherches exigent l'emploi de contrôles d'un genre différent; les organisations peuvent utiliser des modes de fonctionnement différents tout en respectant les principes d'économie, d'efficience et d'efficacité. L'ordre de déroulement des étapes du processus de gestion n'est donc pas forcément toujours le même pour toutes les organisations et les projets de recherche de moindre envergure n'exigent pas nécessairement la même rigueur de contrôles que les grands projets de recherche. En outre, les points forts d'une étape du processus de gestion pourraient faire contrepoids aux points faibles d'une autre étape.

2.13 Nous n'avons pas évalué la qualité technique de la recherche effectuée et nous n'avons pas vérifié si les travaux accomplis étaient ceux qui assuraient le mieux la réalisation des objectifs d'une organisation donnée. Nous avons évalué la justesse des procédés de gestion établis pour contrôler les efforts de recherche et les orienter vers des secteurs productifs.

2.14 Les problèmes liés à la gestion du personnel de recherche et de développement (par exemple, l'absence de planification des ressources humaines) ressemblent aux problèmes vécus ailleurs dans la fonction publique et sont examinés au cours des vérifications des éléments de gestion de l'utilisation optimale du personnel effectuées dans le cadre de la vérification intégrée des ministères. Nous n'avons donc pas abordé ce domaine au cours de la présente vérification.

2.15 Ce chapitre porte uniquement sur les aspects de la gestion de la recherche et du développement qui, à notre avis, présentent de l'intérêt pour le Parlement. Nous avons examiné les détails de vérification concernant chaque

entité vérifiée avec les gestionnaires intéressés et nous avons formulé des recommandations sur la manière de corriger les faiblesses que nous avons relevées.

2.16 La pièce 2.1 indique les dépenses des ministères et organismes fédéraux pour la recherche et le développement prévues pour l'exercice 19801981, ainsi que les dépenses visées par la portée de notre vérification. Nous n'avons pas vérifié toutes les dépenses en recherche et développement de chaque organisation ou toutes les organisations s'occupant de ces activités.

## Sommaire des observations des vérificateurs

### La recherche et le développement dans les Laboratoires du gouvernement

2.17 Nous avons constaté que les systèmes et les procédés de gestion de la recherche et du développement utilisés dans les laboratoires du gouvernement n'avaient pas tous la même qualité et le même degré d'avancement. Dans certaines organisations, les systèmes étaient satisfaisants et les faiblesses décelées n'étaient que mineures. Par exemple, dans une des organisations, le processus de sélection des projets de recherche et de développement était satisfaisant bien que le ministère ne possédât pas de normes générales pour guider les gestionnaires dans leur choix des projets; chacun avait ses propres normes. Cela peut être cause d'une répartition inappropriée des fonds au sein des programmes à l'échelle du ministère. Dans d'autres organisations, certains systèmes étaient satisfaisants, d'autres pas, et certaines faiblesses étaient importantes. Par exemple, dans une organisation, à cause des faiblesses de la planification, il n'y pas eu communication d'objectifs précis aux chercheurs. Dans d'autres, le contrôle opérationnel des projets était faible, entraînant une utilisation improductive du temps, et des retards inutiles. Aux endroits où nous avons relevé des faiblesses, les gestionnaires s'affairaient à les corriger ou exprimaient leur intention de le faire.

2.18 Les cadres supérieurs responsables des grandes activités de recherche et de développement au sein du gouvernement ont formé un comité afin de travailler, en collaboration avec le Bureau du contrôleur général, à l'élaboration de lignes directrices sur le contrôle opérationnel des projets. Nous avons appris qu'ils avaient l'intention d'élaborer des lignes directrices portant sur d'autres aspects de la gestion de la recherche et du développement, notamment la planification et la sélection des projets. Nous appuyons volontiers ces efforts visant à établir des normes régissant la gestion dans ce domaine au sein du gouvernement.

### Les subventions et contributions

2.19 De manière générale, à l'exception des lacunes que présentaient dans certains secteurs, les procédés utilisés pour évaluer l'efficacité des programmes de subventions, les systèmes et les procédés de gestion des programmes de subventions et de contributions étaient satisfaisants. Dans tous les endroits où nous avons relevé des faiblesses, les gestionnaires avaient pris des mesures pour les corriger.

2.20 Au cours de notre suivi des recommandations que nous avions formulées en 1977, nous avons constaté qu'elles avaient été mises en application dans les secteurs de subventions et de contributions d'aide à la recherche et au développement.

L'administration des politiques liées à la recherche et au développement

2.21 Sous-traitance. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait pas surveillé l'application des lignes directrices sur la sous-traitance des travaux de recherche et de développement afin de s'assurer que les ministères et organismes, y compris le MEST, s'acquittaient bien des responsabilités qui leur avaient été confiées.

2.22 L'un des objectifs énoncés de la politique sur la sous-traitance est de créer ''un meilleur équilibre entre les activités scientifiques poursuivies par l'industrie et par le gouvernement''. Les lignes directrices qui ont trait à la soustraitance exigent des ministères qu'ils soumettent des plans annuels en rapport avec les activités scientifiques et technologiques à l'examen Conseil du Trésor en collaboration avec le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie. Ces plans doivent pouvoir fournir les éléments de base nécessaires à la création de ce ''meilleur équilibre'', grâce à la détermination des activités en cours que l'on peut confier, à contrat, au secteur privé. En 1978, neuf ministères ont présenté des plans; un seul en a produit en 1979. Aucun plan se rapportant aux activités scientifiques et technologiques n'a été produit en 1980 ou 1981.

2.23 En 1972, au moment de la publication des politiques gouvernementales relatives à la sous-traitance, environ 5 p. 100 des travaux de recherche et de développement, dans le domaine des sciences naturelles, étaient confiés à l'industrie. Cette proportion a été portée à environ 17 p. 100 en 1977 et elle est demeurée relativement inchangée depuis lors. Cette situation peut s'expliquer en partie par des restrictions budgétaires au sein de la fonction publique, depuis 1978.

2.24 Offre de services contre rémunération. Plusieurs ministères fournissent au public des services de recherche et développement contre rémunération. Ces services comprennent, par exemple, l'utilisation des installations d'essai des hélicoptères, de la grande soufflerie du Conseil national de recherches du Canada (CNR) et de la barge scientifique d'exploration sous-marine de la Défense nationale. Notre conseiller juridique nous a avisés qu'un ministère ou un organisme doit obtenir deux autorisations distinctes avant de fournir des services au public et d'exiger des droits pour ces services. Premièrement, le ministre responsable doit être autorisé explicitement, en vertu de la loi, à fournir des services particuliers au public. Deuxièmement, le ministère doit obtenir un décret en conseil, en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière, avant de pouvoir établir le barème des frais ou des droits exigés.

2.25 Trois des cinq organisations que nous avons vérifiées n'avaient pas obtenu le pouvoir requis. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le ministère des Pêches et des Océans possédaient des décrets en conseil, mais n'avaient pas l'autorisation législative voulue. Le CNR a l'autorisation législative voulue, mais il ne possédait pas le décret en conseil lui permettant d'établir des tarifs.

L'information destinée au Parlement

2.26 Il serait possible de rendre plus utile l'information sur les dépenses budgétaires du gouvernement fédéral, consacrées à la recherche et au

développement que fournit le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie (MEST) aux fins de l'étude du Budget des dépenses principal. Il suffirait d'y inclure des renseignements sur la participation totale du fédéral à la recherche et au développement. À notre avis, l'information présentée chaque année dans la publication intitulée Activités scientifiques fédérales, mieux connue sous le nom de ''Livre rouge'', était trop limitée. Premièrement, certaines catégories de dépenses en recherche et développement n'étaient pas incluses dans le Livre rouge. Elles représentent, au titre de l'engagement du gouvernement fédéral dans le domaine de la recherche et de développement, un montant approximatif de $ 340 millions. Il existe, par exemple, des programmes d'abattement fiscal conçus pour inciter l'industrie à effectuer des travaux de recherche et de développement. Les dépenses, dans ce secteur, des sociétés de la Couronne à vocation commerciale comme Air Canada ou les Chemins de fer nationaux n'étaient pas enregistrées. Il en était de même des frais administratifs, y compris les frais de gestion des programmes et les coûts des locaux directement imputables à la recherche et au développement. Deuxièmement, les prévisions de dépenses pour ces activités n'étaient pas suffisamment liées aux résultats ou aux avantages escomptés. Cependant, le MEST nous a avisés que cette information débordait le but original du Livre rouge. Nous croyons que le MEST et le Bureau du contrôleur général devraient revoir le but, la présentation et le contenu du Livre rouge dans le cadre du programme de révision de la présentation et du contenu du Budget des dépenses.

2.27 L'information sur les dépenses nationales consacrées à la recherche et au développement que renferme la Revue annuelle de la statistique des sciences de Statistique Canada n'était pas présentée de façon satisfaisante. Il n'y avait aucun énoncé clair, complet et consolidé au sujet des limites en ce qui a trait à la fiabilité et à l'utilisation des données fournies. Par exemple, les DBRD (dépenses intérieures brutes au titre de la recherche et du développement dans le domaine des sciences naturelles) constituent un élément important de la Revue annuelle. On détermine cet élément en faisant la somme des dépenses estimatives en recherche et développement pour les divers secteurs de l'économie. L'incertitude des estimations n'est indiquée que pour chaque secteur; il n'y a aucune indication de l'incertitude lorsque l'on fait la somme des données de l'ensemble des secteurs pour fournir les DBRD estimatives. En outre, il y a des restrictions en ce qui touche l'utilisation des DBRD pour comparer le rendement de plusieurs pays sur le plan de la recherche et du développement. Par exemple, dans l'économie canadienne, les secteurs non-manufacturiers sont relativement considérables; ils s'adonnent toutefois beaucoup moins à la recherche et au développement que les secteurs manufacturiers. La Revue annuelle ne fait pas mention de ces restrictions.

## Historique de la participation du gouvernement aux travaux de recherche et de développement

2.28 Au Canada, au cours des dernières années, on a consacré entre $ 2,5 et $ 3 milliards, à des travaux de tout genre en recherche et développement. La participation du gouvernement fédéral, dans ses laboratoires et à l'extérieur de ces derniers, est grande et variée. Le tableau ci-dessous donne le total, pour 1979, des dépenses en recherche et développement engagées au Canada, ventilées par secteur de travail et par source de financement. Le tableau est tiré de la Revue annuelle de la statistique des sciences de 1980.

La recherche et le développement

La recherche et le développement au Canada (1979)

| Source de financement | Secteur d'exécution | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Administration publique | Entreprises commerciales | Universités | Organismes privés sans but lucratif | Total |
| | (en millions de dollars) | | | | |
| Administration publique | | $ 784 | $ 160 | $ 308 | $ 14 $ 1266 |
| Entreprises commerciales | 8 | 886 | 2 | 896 | |
| Universités | | 543 | 543 | | |
| Organismes privés sans but lucratif | 34 | 9 | 43 | | |
| Étranger | | 1 | 60 | 6 | 67 |
| | $793 | $ 1106 | | $ 893 | $ 23 $ 2815 |

La recherche et le développement dans les ministères fédéraux

2.29 Les exemples suivants, tirés de l'édition 1981-1982 du Livre rouge, donnent une idée de l'envergure et de la diversité des travaux de recherche et de développement effectués dans les ministères fédéraux.

2.30 Énergie. Un objectif récemment formulé par le gouvernement fédéral est d'assurer au Canada, d'ici 1990, une auto-suffisance en matière d'énergie, notamment en ce qui concerne les combustibles liquides. Le rôle de la recherche et du développement dans le domaine de l'énergie consiste à trouver et examiner les divers moyens d'atteindre cet objectif, par exemple trouver des produits de remplacement du pétrole, utiliser plus efficacement l'énergie et exploiter de nouvelles sources d'énergie. Une commission de coordination de la recherche et du développement, au sein du gouvernement, dans le domaine de l'énergie a été mise sur pied au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Parmi les autres entités qui effectuent des travaux de recherche et développement liés au domaine de l'énergie, on compte les ministères de l'Agriculture, de l'Environnement, des Pêches et des Océans, des Travaux publics et celui des Transports ainsi que le Conseil national de recherches.

2.31 Alimentation. Le terme ''science de l'alimentation'' englobe des activités scientifiques et techniques qui portent sur la production, le traitement, la distribution et la vente au détail des produits alimentaires. La science de l'alimentation s'intéresse également à la valeur nutritive, à la sécurité et à la qualité des produits alimentaires. Les principaux ministères qui effectuent des travaux dans ce domaine sont le ministère de l'Agriculture et celui des Pêches et des Océans. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social s'occupe de la réglementation qui, du point de vue alimentaire, assure la protection de la santé.

2.32 Ressources naturelles. On désigne par ressources naturelles les ressources minérales, forestières et hydrographiques. Le ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources est le principal organisme responsable

des ressources minérales. La plupart des travaux de recherche sont effectués par le Centre canadien de la technologie, des minéraux et de l'énergie (CANMET) et portent sur l'extraction et l'utilisation des minéraux et des métaux. Le Centre confie certains des travaux à des sous-traitants et coordonne la recherche en ce domaine. Le ministère de l'Environnement a la responsabilité de la recherche et du développement des ressources forestières et hydrographiques, notamment en ce qui concerne la protection de la qualité des ressources et les approvisionnements à long terme.

2.33 Océans. Le Canada possède un littoral plus long que celui de tout autre pays au monde et la recherche et le développement dans le domaine océanographique au pays vise à accroître la connaissance scientifique des océans et à mieux connaître les effets du milieu marin sur les activités humaines.

2.34 Le ministère des Pêches et des Océans utilise environ la moitié des fonds attribués par le gouvernement pour l'ensemble des travaux de recherche et de développement qui ont trait aux questions océanographiques. Ce ministère confie également à des sous-traitants des travaux de recherche sur les caractéristiques et les mouvements des glaces afin de trouver le moyen de rendre possible, tout au long de l'année, la navigation des pétroliers et des méthaniers dans les eaux de l'Arctique. Le ministère des Transports effectue également des recherches dans ce domaine. La planification qui préside à la création de l'Institut de recherche maritime et sur les navires arctiques du CNR en est à ses dernières étapes. Le ministère des Pêches et des Océans, le ministère des Communications et le ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources travaillent de concert à la télédétection par satellite des propriétés des océans. D'autres ministères, y compris celui de la Défense nationale, participent également à divers travaux de recherche et de développement en océanographie. La participation à ces travaux d'un grand nombre de ministères a imposé l'établissement de divers mécanismes de coordination, par exemple la Commission de gestion océanographique, que préside le sous-ministre des Pêches et des Océans.

2.35 Offre de services contre rémunération. La pratique courante du gouvernement d'offrir des services contre rémunération permet à l'industrie privée d'utiliser des installations et des laboratoires du gouvernement afin d'effectuer des essais et d'autres travaux de développement. L'utilisation par le secteur privé de la soufflerie du Conseil national de recherches, la plus grande et la plus perfectionnée au Canada, en est un exemple.

## La recherche et le développement dans d'autres secteurs

2.36 Au cours des années, le gouvernement a formulé des déclarations de principe sur certaines questions touchant la recherche et le développement. L'un des thèmes fréquents était sa volonté d'accroître la capacité du secteur privé, des universités et d'autres organisations dans ces domaines. Plusieurs moyens sont utilisés pour atteindre cet objectif, notamment:

-les subventions et les contributions destinées explicitement à la recherche et au développement dans l'industrie et dans les universités;

-la sous-traitance de travaux scientifiques et technologiques;

-les divers allégements fiscaux;

l'utilisation des approvisionnements gouvernementaux afin de promouvoir les objectifs nationaux en matière de recherche et de développement.

2.37 Recherche et développement au sein de l'industrie. On a évalué à $ 1,106 milliard le total des sommes consacrées à la recherche et au développement, en 1979, par les entreprises du secteur commercial. Les dépenses fédérales prévues pour ces activités industrielles, pour 1980-1981, s'établissaient a plus de $ 229 millions pour deux catégories de dépenses: la sous-traitance des travaux ($ 100 millions) et les subventions et les contributions destinées à promouvoir la recherche et le développement au sein de l'industrie ($ 129 millions).

2.38 La politique de sous-traitance du gouvernement vise à accroître la participation de l'industrie privée à la recherche et au développement ainsi que la capacité de cette dernière à effectuer des travaux dans ce domaine. Afin de promouvoir la sous-traitance, le gouvernement aide les ministères à financer les propositions spontanées de recherche et de développement qui s'inscrivent dans le cadre des mandats des ministères, si elles possèdent une valeur scientifique, si elles innovent suffisamment et si elles contribuent à la réalisation d'un mandat ministériel à caractère scientifique. En 1980-1981, le fonds établi à cette fin disposait de $ 15 millions environ.

2.39 Les programmes de subventions et de contributions à l'industrie constituent la dépense la plus importante du gouvernement dans le domaine de la recherche et du développement. Par exemple, en 1980-1981, quelque $ 90 millions ont été utilisés afin de promouvoir ces activités dans l'industrie, par l'entremise du programme d'expansion de l'entreprise et du programme de productivité de l'industrie du matériel de défense du ministère de l'Industrie et du Commerce. En outre, le Conseil national de recherches avait autorisé des dépenses de l'ordre de $ 21 millions en 1980-1981 dans le cadre de son programme d'aide à la recherche industrielle (PARI).

2.40 Un certain nombre de programmes d'abattement fiscal ont été créés afin de promouvoir la recherche et le développement dans le secteur industriel et dans d'autres secteurs. Le ministère des Finances évalue à $ 142 millions le montant des recettes fiscales auxquelles on a ainsi renoncé. Il y a, en outre, rémission des droits de douane payables sur le matériel scientifique importé à des fins de recherche et de développement.

2.41 En dernier lieu, le gouvernement est à mettre en place des méthodes d'approvisionnement lui permettant d'acheter au Canada des biens et des services qui seront utilisés pour la réalisation de certains objectifs socio-économiques, par exemple l'accroissement de la recherche et du développement dans le secteur industriel au Canada.

2.42 Recherche et développement dans les universités. Les universités jouent un rôle important dans la formation d'une main-d'oeuvre compétente et dans l'exécution de travaux de recherche fondamentale au Canada. En 1980-1981, le gouvernement a octroyé, surtout à des universités, des subventions d'aide à la recherche et au développement se chiffrant à $ 256 millions. En outre, il a déboursé $ 17 millions pour des contrats de recherche et de développement et offert $ 12 millions en bourses d'étude et en bourses de perfectionnement. Le Conseil des recherches médicales, le Conseil de recherches en sciences humaines et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie ont distribué la majeure partie de ces fonds. Plusieurs ministères ont également versé des sommes modestes à diverses universités pour appuyer des travaux de recherche et de développement. Par exemple, en 1980-1981, le ministère de l'Agriculture avait un programme de subventions et de contributions de $ 1,3 million visant à

promouvoir la recherche et le développement en agriculture et la formation de spécialistes des sciences agricoles.

2.43 Recherche et développement au sein des sociétés de la Couronne. Les dépenses qui entrent dans cette catégorie comprennent les dépenses engagées par des sociétés de la Couronne comme l'Énergie atomique du Canada, Limitée (EACL) et Air Canada. Il s'agit de sommes importantes. Par exemple, l'Énergie atomique du Canada, Limitée consacre annuellement $ 72 millions aux travaux de recherche et de développement effectués dans ses laboratoires et elle a versé $ 11 millions à d'autres organismes pour des travaux de sous-traitance. L'EACL a reçu du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des entreprises privées des contrats de recherche et de développement de l'ordre de $ 17 millions environ.

2.44 Autres fonds versés pour la recherche et le développement. Les provinces et diverses organisations sans but lucratif ont reçu du gouvernement fédéral, en 1980-1981, plus de $ 84 millions pour effectuer des travaux de recherche et de développement. Le Centre de recherches pour le développement international et l'Agence canadienne de développement international ont dépensé annuellement $ 40 millions environ pour appuyer des travaux dans les pays en voie de développement.

## Le rôle des organismes centraux

2.45 Les organismes centraux suivants assument de grandes responsabilités en matière de recherche et développement:

-le ministère d'Etat chargé des Sciences et de la Technologie;

-le Conseil du Trésor, y compris le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général;

-le ministère des Approvisionnements et Services.

2.46 Le MEST joue le rôle de conseiller auprès du gouvernement en ce qui concerne la politique et les programmes scientifiques et technologiques et il a également la responsabilité de recueillir et diffuser, dans deux publications, des renseignements sur les dépenses en recherche et développement. La première, intitulée Activités scientifiques fédérales (Livre rouge), décrit plusieurs des travaux scientifiques effectués par les ministères et les organismes de l'Etat. Le Livre rouge est une source importante de renseignements pour les députés sur la recherche et le développement lors de l'examen du Budget des dépenses. La seconde publication intitulée Dépenses et main-d'oeuvre scientifiques fédérales (Livre gris), présente surtout des données statistiques. Ce Livre gris peut être utilisé pour déterminer dans quelle mesure les sommes réservées à la recherche et au développement sont consacrées à des travaux de recherche effectués par le gouvernement ou par le secteur prive.

2.47 Statistique Canada publie des chiffres sur les dépenses nationales dans la Revue annuelle de la statistique des sciences. Parmi les données importantes présentées dans la Revue annuelle, l'on retrouve les DBRD qui sont une évaluation des dépenses brutes en recherche et développement au Canada dans le domaine des sciences naturelles. Les DBRD sont examinées en fonction du PNB afin de comparer la recherche et le développement effectués au Canada avec les mêmes travaux effectués par d'autres pays. Le gouvernement utilise également

les DBRD comme indicateur de l'objectif national visant à accroître les dépenses en recherche et développement dans le domaine des sciences naturelles.

2.48 Le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable de la promulgation des politiques administratives sur la recherche et le développement. Le Bureau du contrôleur général exerce des fonctions qui s'apparentent à celles du Secrétariat et il a la responsabilité de fournir des conseils aux ministères et aux organismes en ce qui concerne les contrôles de gestion et les systèmes comptables et les autres systèmes utilisés pour enregistrer et contrôler les recettes et les dépenses.

2.49 Le ministère des Approvisionnements et Services est en quelque sorte l'agent du gouvernement pour l'octroi à des organismes extérieurs, y compris les universités et le secteur privé, de contrats de sous-traitance pour la réalisation d'une grande partie des travaux de recherche et de développement. Le MAS voit également à obtenir les biens et services nécessaires aux travaux effectués dans les laboratoires du gouvernement et il est chargé de l'administration du programme des propositions spontanées pour la recherche et le développement.

## Méthode et gestion de la recherche et du développement

2.50 Un des éléments ou une des étapes essentielles de la recherche et du développement est la création d'idées la recherche d'idées nouvelles. Il s'agit, en fait, d'établir un lien entre un besoin perçu (besoin de nouvelles connaissances ou besoin de méthodes ou produits nouveaux ou améliorés) et la possibilité de combler ce besoin par le recours à la recherche scientifique et technique.

2.51 Les études sur la recherche et le développement indiquent une abondance d'idées. Toutefois, il est essentiel, dans ces activités, de savoir choisir celles qui méritent d'être examinées et qui justifieront les efforts et les sommes consacrées aux travaux de recherche appropriés. Autrement dit, un système de recherche et de développement valable s'attardera aux problèmes importants qu'il est possible de résoudre à un coût raisonnable. En réalité, toutefois, cela n'est pas aussi facile qu'il le semble: il n'est pas toujours possible de déterminer, avant que ne débutent les travaux de recherche, l'importance du problème, la possibilité de le résoudre et les sommes à engager. Bien que le personnel qui a l'expérience de la recherche et du développement puisse souvent déterminer par intuition l'importance d'un problème et la possibilité de le résoudre, les études techniques et économiques ainsi que les études de marché n'en demeurent pas moins très importantes. Le but premier des procédés de gestion de la recherche et du développement est de faire en sorte que la recherche soit centrée sur la présentation de solutions aux problèmes importants.

2.52 Nous indiquons ci-dessous les cinq caractéristiques qui distinguent la recherche et le développement des autres processus; la gestion efficace de ces activités doit être conçue en fonction de ces caractéristiques. L'annexe I donne une description d'un tel système de gestion.

2.53 Source des idées et utilisation des résultats. Les idées utiles aux travaux de recherche et de développement peuvent provenir de plusieurs sources et les résultats de ces travaux peuvent souvent être imprévisibles. En outre, il arrive souvent que l'on trouve aux résultats des applications inattendues. La gestion de l'interaction chercheur-client de la recherche constitue un défi

pour les gestionnaires. Le client doit être au courant des travaux effectués en laboratoire et le chercheur doit être avisé des résultats auxquels s'attend le client.

2.54 Risque. Dans le domaine de la recherche fondamentale et dans celui de la recherche appliquée, il est toujours possible que la méthode suggérée soit inutilisable et que les travaux aboutissent à un cul-de-sac. Dans le domaine du développement, il est possible que le marché refuse le produit ou que les coûts de production soient trop élevés. Être au fait d'un risque de ce genre constitue un défi important pour les gestionnaires de la recherche et du développement. Il est donc nécessaire d'avoir recours à des procédés valables de sélection et d'examen critique des projets afin de réduire les risques d'échec.

2.55 Structuration des travaux de recherche et de développement. Habituellement, les travaux sont divisés en projets autonomes qui ont souvent des points communs. Les résultats d'un projet peuvent permettre de repérer des secteurs qui nécessitent d'autres travaux. Certains projets peuvent se poursuivre indéfiniment à cause du besoin de posséder des connaissances scientifiques poussées dans un secteur. Il faut donc qu'il existe un procédé de gestion des groupes de projet.

2.56 Durée imprévisible des travaux. La période de temps requise pour mener à bonne fin des travaux de recherche est souvent difficile à déterminer; elle peut être très courte ou très longue. En outre, il peut s'écouler beaucoup de temps entre l'aboutissement d'une recherche et l'application utile de ses résultats et l'on peut, durant cette période, dépenser beaucoup d'argent et connaître de nombreuses incertitudes. Par conséquent, les procédés de gestion doivent offrir une ''flexibilité contrôlée''.

2.57 Nature des organisations de recherche et développement. Une organisation productive mise sur la créativité, les connaissances et la compétence des techniciens, des ingénieurs et des savants qu'elle emploie. Arriver à canaliser les énergies créatrices des chercheurs constitue une fonction essentielle de gestionnaires de la recherche. Il lui faut, en outre, pour conserver ces spécialistes, un financement à long terme qui lui permettra de soutenir le rythme des recherches en cours ainsi que l'intérêt et la créativité du personnel de recherche.

## Recherche et développement dans les laboratoires du gouvernement

### Les organisations soumises à des vérifications.

2.58 Nous avons effectué la vérification des systèmes de gestion de recherche et de développement en laboratoire au ministère de l'Agriculture, au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, au ministère des Pêches et des Océans, au ministère de la Défense nationale et au Conseil national de recherches. Ces entités représentent environ 75 p. 100 des dépenses fédérales consacrées à des travaux de recherche et de développement effectués dans les laboratoires du gouvernement.

2.59 Agriculture. Les objectifs de la direction générale de la Recherche du ministère de l'Agriculture sont d'acquérir de nouvelles connaissances et d'améliorer les techniques en vue d'assurer la production efficiente d'une quantité suffisante de denrées alimentaires et de produits agricoles et d'aider à maintenir la stabilité et la rentabilité du secteur agricole. Le budget prévu de cette direction générale s'élevait, en 1980-1981, à $ 141 millions et à

environ 3 700 années-personnes autorisées. L'administration centrale du ministère a ses locaux à Ottawa. Le ministère exploite 47 établissements et centres de recherches répartis un peu partout au Canada.

2.60 Énergie, Mines et Ressources. Nous avons examiné deux organismes de recherche de ce ministère: le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET) et le Centre canadien de télédétection (CCTD). Le CANMET effectue des recherches sur les ressources énergétiques et minérales. La recherche énergétique porte surtout sur la récupération, le traitement et l'utilisation efficace des combustibles fossiles et nucléaires. La recherche sur les minéraux concerne la mise en valeur des ressources minérales. CANMET disposait, en 1980-1981, de 687 années-personnes autorisées et d'un budget de $ 29,5 millions. Au CCTD, nous avons vérifié quelques aspects précis de la gestion de la recherche et du développement. Le CCTD avait, en 1980-1981, un budget de $ 13 millions et 106 années-personnes autorisées. Son rôle est de promouvoir le développement des techniques de télédétection et des systèmes connexes d'analyse des données devant servir à la gestion des ressources et de l'environnement. Pour la télédétection, il utilise des satellites et des avions équipés d'appareils spéciaux.

2.61 Pêches et Océans. Ce ministère possède un programme de recherches pour les pêches et un autre pour les océans. Les recherches dans le domaine des pêches portent sur l'évaluation des stocks de poissons et sur l'amélioration de la qualité du poisson, de son habitat et de son alimentation. Dans le domaine de la recherche océanographique, on cherche à déterminer les précautions et les mesures a prendre pour restaurer et protéger le milieu aquatique et marin. Les dépenses totales prévues pour 1980-1981 au titre de la recherche et du développement se chiffraient à $ 58 millions. Le ministère possède au pays 13 centres de recherches qui emploient environ I 500 personnes. Le chapitre 8 présente le compte rendu de notre vérification intégrée auprès de ce ministère.

2.62 Défense nationale. Ce ministère consacre annuellement quelque $ 102 millions à la recherche et au développement. Nous avons fait l'examen des activités de la direction générale de la Recherche et du Développement dont les dépenses se chiffrent à $ 97 millions. Cette direction emploie 1 700 personnes (militaires et civils) qui se partagent, de manière sensiblement égale, des travaux de recherche qui se répartissent en deux catégories:

-les travaux liés à l'acquisition de matériel, désignés sous le nom de technologie appliquée;

-les travaux liés au maintien et à l'accroissement du potentiel militaire technique du Canada, désignés sous le nom de technologie de base.

2.63 La direction de la Recherche a ses quartiers généraux à Ottawa et elle compte six centres de recherches pour la défense situés a Dartmouth, Val-cartier, Ottawa, Toronto, Suffield et Victoria qui s'occupent surtout de travaux relatifs à la technologie de base; la plupart des travaux de technologie appliquée sont confiés à des sous-traitants.

2.64 Le conseil national de recherches. Le CNR est une société de la Couronne (corporation de département) qui a pour mandat d'effectuer des travaux dans le domaine de la recherche scientifique et industrielle ainsi que d'aider et de promouvoir cette recherche. Pour son programme de recherches, le CNR dispose de huit laboratoires situés à Ottawa et de trois laboratoires régionaux, ainsi que d'un certain nombre d'installations nationales de recherche et d'essais. Il possède un budget de $ 246 millions dont $ 192 millions sont affectés à la

recherche et au développement. Il emploie 3 125 personnes qui effectuent des recherches dans de nombreux domaines, allant des travaux de l'Institut Hertzbert d'astrophysique aux travaux relatifs aux techniques de la construction de la division des Recherches en bâtiment. Le chapitre 12 traite de la vérification intégrée effectuée auprès du CNR.

## Portée et critères de la vérification

2.65 L'annexe I donne les critères que nous avons utilisés pour évaluer les procédés des ministères. Notre Bureau a établi ces critères en fonction de l'expérience acquise dans le cadre des vérifications effectuées auprès des organisations gouvernementales qui s'occupent de recherche et de développement, d'une étude approfondie des textes publiés sur la gestion de la recherche et du développement, et en consultation avec des personnes ayant une expérience de cette gestion. Nous avons présenté ces critères à des gestionnaires de recherche dans des laboratoires du gouvernement et ces personnes les ont jugés valables. Nous en avons également discuté avec le comité des hauts fonctionnaires responsables des principaux services de recherche et de développement au sein du gouvernement.

2.66 Nous avons relevé cinq étapes, ou aspects, du processus de gestion de la recherche et du développement qui, à notre avis, sont essentiels à la gestion efficace de la plupart des organisations de recherche. Le présent chapitre ne traite que de ces cinq aspects. L'annexe I présente les critères qui s'appliquent à toutes les étapes du processus. Ces cinq aspects essentiels sont:

-la planification, y compris l'énoncé des objectifs;

- l'établissement d'une interaction client-chercheur;

- la sélection des projets;

- le contrôle opérationnel des projets;

l'évaluation.

2.67 Il faut faire remarquer que nos observations ne portent pas sur la qualité technique de la recherche effectuée et que nous n'avons pas évalué dans quelle mesure les travaux de recherche permettaient d'atteindre les objectifs fixés. Nous avons évalué l'opportunité des procédés de gestion visant à contrôler les travaux de recherche et à les orienter vers les secteurs qui conviennent.

## Observations

2.68 On trouve dans cette section nos observations sur les cinq organisations vérifiées. Nous présentons, en premier lieu, celles-ci sur chaque aspect essentiel de la gestion de la recherche et du développement dans les quatre ministères. À cause de la nature particulière des opérations du CNR, nos constatations sur cette société sont présentées séparément à la fin de la présente section.

2.69 Planification. Cette étape du processus de gestion a pour but d'établir un lien entre le mandat de recherche et de développement, l'évaluation des besoins ou des possibilités, les moyens et les ressources de l'organisation. Elle comprend la planification stratégique, la planification opérationnelle et la

planification des projets. Nos critères veulent que ce processus soit rendu officiel dans les grandes organisations et qu'il soit lié de manière appropriée aux autres aspects du processus de gestion. Dans les petites organisations, cette fonction doit être identifiable sans qu'elle ait toutefois le même degré de formalisme.

2.70 Nous avons jugé satisfaisant le processus de planification stratégique utilisé par le ministère de l'Agriculture, par le CANMET et le CCTD du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et par le ministère de la Défense nationale. Le ministère des Pêches et des Océans mettait au point, depuis un an, un processus de planification stratégique; les travaux se poursuivent de manière satisfaisante.

2.71 À notre avis, le ministère de l'Agriculture, le ministère de la Défense nationale ainsi que le CANMET et le CCTD (Energie, Mines et Ressources) possédaient un système satisfaisant de planification opérationnelle. Le ministère des Pêches et des Océans était en train de mettre sur pied un tel système.

2.72 Énoncé des objectifs. L'un des buts de la planification est de veiller à ce que l'énoncé des objectifs soit suffisamment clair pour permettre à la gestion subalterne de déterminer certains points, tels que:

-les clients ou les utilisateurs des résultats de la recherche;

-la manière de choisir les projets;
la manière d'évaluer l'avancement des travaux et les résultats.

2.73 Nous avons constaté que le ministère de l'Agriculture, celui des Pêches et des Océans, celui de la Défense nationale ainsi que le CANMET et le CCTD procédaient de façon satisfaisante à cet égard.

2.74 L'interaction client-chercheur. Les chances d'avoir de bonnes propositions à examiner au moment de la sélection sont meilleures s'il existe des rapports appropriés entre le client, les gestionnaires de la recherche et les chercheurs. Le genre de relation qui convient variera selon les organisations de recherche. Nos critères exigent que la nature de cette interaction soit nettement prévue à toutes les étapes du processus de recherche et de développement. Cela implique généralement qu'il y ait communication entre le client et l'organisation de recherche au cours des étapes de la planification stratégique et opérationnelle, de la proposition des idées, de la sélection des projets, de l'évaluation des projets et des programmes ainsi qu'au cours de l'étape du transfert de la technologie ou des résultats.

2.75 Les procédés prévus pour la gestion de l'interaction client-chercheur étaient précis et donnaient de bons résultats aux ministères de l'Agriculture, des Pêches et des Océans, de la Défense nationale ainsi qu'au CANMET. Nous n'avons pas examiné cet aspect au CCTD.

2.76 Sélection des projets. La sélection des projets est le processus par lequel on passe de la planification stratégique et opérationnelle à des décisions sur des activités de recherche précises. Le processus de sélection doit permettre de choisir les projets qui cadrent le mieux avec les objectifs de l'organisation, compte tenu des possibilités de cette dernière. La sélection sous-entend l'approbation en principe d'un projet. Selon nos critères, il doit y avoir une attribution précise des responsabilités liées au processus de

sélection et il faut que les critères et les procédés de sélection soient consignés, là où il convient de le faire.

2.77 Nous avons jugé satisfaisant le processus utilisé par le ministère de l'Agriculture, mais il n'existait pas de lignes directrices précisant les normes minimales à respecter pour la préparation des propositions et la sélection des projets. Le ministère nous a fait savoir qu'il travaillait à améliorer son système de gestion des projets et que des normes s'appliquant à l'ensemble du ministère seraient élaborées dans le cadre de ces travaux.

2.78 À notre avis, le processus de sélection des projets utilisé par le CANMET et le CCTD (Énergie, Mines et Ressources) était, en général, satisfaisant.

2.79 Le ministère des Pêches et des Océans avait des procédés satisfaisants pour contrôler les programmes établis de recherche, lesquels constituent le gros de ses activités de recherche. Toutefois, il ne possédait pas de lignes directrices ni de procédés valables pour l'ensemble du ministère et s'appliquant à l'examen ou à la sélection des propositions dans de nouveaux secteurs de recherche ou à l'attribution des ressources à ces secteurs. Il n'utilisait pas de mécanisme pour s'assurer que les divers établissements de recherche sélectionnaient de tels projets de façon uniforme et de manière à faire progresser les objectifs à long terme établis par la haute direction du ministère.

2.80 Les systèmes et les procédés utilisés par la direction générale de la Recherche du ministère de la Défense nationale pour choisir et administrer les projets de technologie appliquée et de technologie de base étaient satisfaisants.

2.81 Contrôle opérationnel des projets. Le contrôle opérationnel est un processus qui consiste à contrôler et à prendre des mesures correctives afin d'assurer l'utilisation économique et efficiente des ressources dans la poursuite des objectifs de recherche. Ce contrôle englobe:

-la préparation d'un plan détaillé pour les propositions approuvées en principe;

-l'approbation finale à partir du plan détaillé;

-la mise en oeuvre du plan avec ses moyens de contrôle appropriés;

-le recours, au besoin, à des mesures correctives.

2.82 Ce contrôle doit viser non seulement les aspects scientifiques et techniques mais également le budget et l'échéancier de travail. Le contrôle opérationnel permet non seulement de veiller à ce que les travaux de recherche ne s'écartent pas des objectifs approuvés à l'origine, mais également de modifier l'orientation des efforts de recherche et de développement en fonction des découvertes scientifiques et des changements de priorités. Au moment où s'effectuait notre vérification, un comité formé de hauts fonctionnaires des services scientifiques de la fonction publique élaborait, en collaboration avec le personnel du Bureau du contrôleur général, des lignes directrices sur le contrôle opérationnel.

2.83 Au ministère de l'Agriculture, le contrôle opérationnel des projets était généralement satisfaisant. Au ministère des Pêches et des Océans, le contrôle des projets n'avait pas un caractère officiel, exception faite de certains

projets vastes et complexes. Nous avons constaté que le ministère n'exigeait pas de plans détaillés des projets et que plusieurs grands projets ne disposaient pas de plans de ce genre. Au ministère de la Défense nationale, le contrôle opérationnel était généralement satisfaisant.

2.84 Au CANMET, les gestionnaires disposaient d'un système de contrôle des projets, mais il n'était pas adéquat. Ainsi, les plans de projets n'étaient pas suffisamment détaillés et, par conséquent, ne fournissaient pas les éléments de base nécessaires au contrôle des progrès ou du budget. Le ministère mettait au point des méthodes permettant de fournir aux gestionnaires l'information dont ils avaient besoin pour contrôler les coûts des projets. La direction de CANMET a indiqué que ce système entrera en vigueur après avoir été mis à l'essai. Au CCTD, le contrôle opérationnel des projets était satisfaisant.

2.85 Évaluation. On effectue habituellement des évaluations à diverses étapes du processus de recherche et de développement -au moment de la planification stratégique, lors de la sélection d'une proposition, au cours des travaux de recherche, lorsqu'un projet est réexaminé pour savoir si on doit le prolonger et lorsqu'un projet ou un programme est terminé. Au cours de ce processus, on fait souvent appel à des experts de l'extérieur, mais les gestionnaires ont la responsabilité première de l'évaluation. Récemment, le Bureau du contrôleur général a publié un guide sur la fonction de l'évaluation des programmes qui appuie la politique voulant que les ministères revoient périodiquement leurs programmes afin d'évaluer l'efficacité avec laquelle ceux-ci permettent d'atteindre les objectifs établis et l'efficience avec laquelle ils sont administrés. Un aspect important à retenir est que la fonction d'évaluation des programmes doit être indépendante de la gestion des programmes. On n'a pas encore déterminé l'incidence de cette nouvelle politique sur la méthode traditionnelle d'évaluation de la recherche et du développement. À notre avis, il serait souhaitable que l'on établisse des lignes directrices traitant spécifiquement de l'évaluation de la recherche et du développement.

2.86 Depuis bon nombre d'années, la direction générale de la Recherche du ministère de l'Agriculture effectue, selon la méthode traditionnelle, une évaluation satisfaisante de ses activités de recherche et de développement. Nous avons noté que ce travail n'est pas allé de pair avec celui du ministère pour instaurer la fonction d'évaluation indépendante des programmes. Le ministère nous a avisés qu'on était en train de prendre des mesures pour coordonner les deux méthodes.

2.87 Le ministère des Pêches et des Océans procède aussi, depuis de nombreuses années, à une évaluation satisfaisante de la recherche, selon une méthode traditionnelle. Cette méthode se caractérise par une revue annuelle et une évaluation de chaque projet par les gestionnaires de programmes. La direction a souvent recours à des spécialistes de l'extérieur, à l'occasion de ces examens annuels, pour juger de la valeur scientifique de la recherche. Nous avons noté que ces activités d'évaluation n'allaient pas entièrement de pair avec la fonction d'évaluation des programmes du ministère.

2.88 La direction de la Recherche du ministère de la Défense nationale effectuait également des évaluations traditionnelles valables de ses activités de recherche. Au moment où nous terminions notre vérification, le ministère entreprenait une étude préparatoire à l'évaluation de ses services de recherche. Cette étude constitue la première étape d'une évaluation des programmes et vise à déterminer la mesure dans laquelle il est possible d'effectuer ce genre d'évaluation.

2.89 La direction de l'Évaluation des programmes du ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources procède à l'évaluation des programmes de recherche du CANMET tous les trois ou cinq ans. Le programme de recherche sur les minéraux et le programme de recherche sur l'énergie ont été évalués en 1978 et en 1980, respectivement. Au moment de notre vérification, la direction effectuait une étude préparatoire à l'évaluation du CCTD. Sauf en ce qui concerne les travaux confiés à des sous-traitants, le CANMET ne possédait aucun système officiel d'évaluation des projets ou des sections de projets terminés. Dans le cas des travaux confiés à des sous-traitants, le MAS, en tant qu'agent d'adjudication du gouvernement, exige une évaluation du sous-traitant et le CANMET demande une évaluation des résultats des travaux de sous-traitance. Nous avons jugé satisfaisants les systèmes d'évaluation des projets utilisés par le CCTD.

2.90 Le Conseil national de recherches. Pour bien comprendre les observations ci-dessous, il faut lire également le chapitre 12 de notre rapport qui rend compte de notre vérification intégrée auprès du CNR. Le CNR est, parmi les entités vérifiées, la seule dont les travaux de recherche n'ont pas pour objet d'aider un ministère fédéral. Son rôle est plus vaste. Le CNR est plus hétérogène que les autres organisations à cause des activités qu'il exerce. Environ 26 p. 100 de son budget est consacré à une vaste gamme d'activités de recherche libre fondamentale dans des domaines aussi variés que celui de la biologie et de l'astrophysique, tandis que les autres organisations s'occupent habituellement de travaux dans un ou deux domaines de recherche fondamentale orientée. Des fonds représentant 37 p. 100 du budget servent à aider l'industrie canadienne, notamment le secteur manufacturier, le secteur de l'électronique, le secteur minier, la construction, etc. Par conséquent, dans l'ensemble, les activités de recherche et de développement du CNR sont plus complexes que celles des autres organisations vérifiées.

2.91 À la fin de 1980, le CNR a établi un plan quinquennal intégré intitulé Un investissement urgent. Mis à part cet effort récent, la planification au CNR a besoin d'être améliorée. Par exemple, les énoncés d'objectifs du CNR ne semblaient pas avoir été formulés en termes opérationnels et on n'avait pas déterminé les priorités dans toutes les unités. Toutefois, certains secteurs comme le programme de recherche sur l'énergie solaire et le programme de recherche en technologie informatique, possédaient des plans opérationnels appropriés. Seules quelques unités, comme la division des Recherches en bâtiment, s'occupaient de manière appropriée des rapports client-chercheur. Le CNR s'était doté d'un procédé satisfaisant pour sélectionner les projets ayant besoin de ressources nouvelles ou additionnelles. Toutefois, dans les secteurs de recherche auxquels on avait affecté des ressources au cours des années précédentes, la méthode qu'utilisaient certaines unités pour la sélection des projets n'était pas appropriée. Seules quelques unités exerçaient des contrôles opérationnels satisfaisants sur les projets. Le CNR a évalué l'efficacité des programmes de recherche fondamentale en utilisant un système d'évaluation, par un groupe de collègues, du travail de recherche effectué par chacun. Toutefois, dans le domaine de la recherche appliquée, plusieurs unités ne possédaient pas, à notre avis, de méthodes appropriées pour évaluer l'efficacité des programmes.

2.92 Nous avons pu remarquer, au cours de notre vérification, que les gestionnaires du CNR cherchaient à corriger des faiblesses que présentaient les procédés utilisés. Ces activités sont décrites au chapitre 12.

## Subventions et contributions à la recherche et au développement

## Introduction

2.93 Le gouvernement a souvent manifesté son intention d'accroître le potentiel de recherche et de développement des universités et des industries. Une des façons de faire est d'accorder des fonds aux particuliers et aux établissements dans ces secteurs. Plusieurs programmes ont ainsi été mis sur pied dans le but d'offrir des subventions et des contributions à cette fin. Une subvention à des fins de recherche et de développement est un paiement effectué dans un but précis, mais qui n'est pas soumis a la vérification. Une contribution, par contre, est un paiement effectué dans un but précis mais qui est sujet à une vérification afin de s,assurer que les fonds ont été utilisés conformément aux conditions de l'entente passée entre le gouvernement et le bénéficiaire.

## Les organisations soumis à la vérification

2.94 Nous avons examiné les contrôles de gestion exercés à l'égard de programmes de subventions se chiffrant à environ $ 275 millions et visant surtout à appuyer la recherche effectuée dans les universités. Ces programmes sont administrés par trois conseils: le Conseil de recherches médicales, le Conseil de recherches en sciences humaines et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie. Nous avons également vérifié deux programmes du Conseil national de recherches qui, en 1980-1981, ont versé environ $ 22 millions afin d'aider la recherche et le développement dans l'industrie.

2.95 Nous avons examiné la vérification interne des programmes de subventions et de contributions du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. On avait évalué à $ 48 millions, en 1980-1981, les dépenses encourues pour les projets de recherche et de développement exécutés dans le cadre de ces programmes. Au ministère de l'Industrie et du Commerce, nous avons examiné la vérification interne que le ministère était en train d'effectuer du programme d'expansion de l'entreprise. Les dépenses autorisées en vertu de ce programme de contributions étaient de $ 66 millions.

2.96 Nous estimons que les programmes que nos vérificateurs et ceux des ministères ont vérifiés représentaient environ les trois quarts des sommes versées par le gouvernement fédéral sous forme de subventions et de contributions à la recherche et au développement.

2.97 Le conseil de recherches médicales. L'objectif de ce Conseil est de permettre d'atteindre, dans les sciences de la santé, la qualité et le niveau de recherche essentiels au maintien et à l'amélioration des services de santé. En 1980-1981, le Budget principal des dépenses prévoyait, au titre du programme des subventions et des bourses d'études du Conseil, des dépenses autorisées de $ 78 millions et un total de 39 années-personnes autorisées. Dans le domaine des sciences de la santé, le Conseil verse des subventions pour répondre aux besoins opérationnels et aux besoins en équipement des projets de recherche et pour fournir une aide directe aux chercheurs et aux stagiaires en recherche. Les subventions servent à effectuer des recherches sur des sujets d'intérêt national et à encourager la recherche et la création d'établissements de recherche dans des régions du Canada où il n'y en a pas suffisamment. Ces subventions sont surtout accordées en fonction de la valeur scientifique des projets que détermine un examen effectué par d'autres spécialistes en la matière. Des subventions sont également accordées pour l'organisation de symposiums, pour la participation à des activités scientifiques à l'échelle internationale et pour des programmes d'échange.

2.98 Le Conseil de recherches en sciences humaines. Le Conseil a commencé ses travaux le 1er avril 1978 et s'est chargé de programmes administrés auparavant par la division des Humanités et des Sciences sociales du Conseil des Arts du Canada. L'objectif du Conseil est de promouvoir et d'appuyer la recherche et l'érudition dans le domaine des sciences humaines. Le Conseil administre plus de 60 programmes de bourses dont la plupart sont accordées en fonction du mérite qui est déterminé par un groupe de spécialistes en la matière. Il décerne des bourses de formation en recherche et des subventions visant à favoriser la recherche indépendante, les échanges internationaux de savants, les travaux de recherche, les publications et la tenue de conférences. Le budget du programme des subventions et bourses d'étude était, en 1980-1981, de 105 années-personnes autorisées et de $ 38 millions, dont $ 25 millions étaient consacrés à la recherche et au développement.

2.99 Le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie. Ce Conseil s'est chargé en 1978 du programme des subventions et bourses d'étude qu'administrait auparavant le Conseil national de recherches du Canada. Son objectif est de promouvoir et d'appuyer la recherche dans le domaine des sciences naturelles et du génie et de veiller à ce qu'il y ait assez de spécialistes dans ces domaines. Pour l'exercice 1980-1981, le Conseil disposait d'un budget autorisé de 75 années-personnes et de $ 163 millions. Près de 98 p. 100 de ces sommes, soit $ 159 millions, ont été versés à des chercheurs et à des étudiants d'université, sous forme de subventions et de bourses de recherche. De ce montant, $ 145 millions étaient destinés à la recherche et au développement. Le Conseil administre environ 30 programmes différents de subventions. L'octroi des fonds est fonction, dans la plupart des cas, de l'excellence des projets de recherche ou de la compétence des chercheurs, selon l'évaluation faite par des spécialistes en la matière, notamment des chercheurs à l'emploi des universités, de l'industrie et du gouvernement.

2.100 Le Conseil national de recherches. Ce Conseil administre deux programmes de contributions pour appuyer directement l'innovation et le développement industriel. Il s'agit du programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) dont les dépenses, en 1980-1981, ont été de $ 21 millions et du programme d'étudiants stagiaires en sciences et en génie (PESSG) qui a dépensé un million de dollars. Le PARI finance en partie les travaux de recherche et de développement effectués par l'industrie. Le PESSG fournit à de petites entreprises des fonds pour l'emploi d'étudiants qui travailleront à des travaux de développement.

Portée et critères de la vérification

2.101 L'annexe 2 donne une description des critères que nous avons utilisés pour évaluer les procédés de gestion ayant trait aux programmes de subventions et de contributions. Ces critères ont été établis par notre Bureau. Ils se fondent sur notre expérience de la vérification des programmes de subventions et de contributions. Nous en avons discuté avec les gestionnaires de programmes au cours de nos vérifications, et ceux-ci les ont approuvés.

2.102 Notre vérification a porté sur ce que nous jugions être les quatre aspects les plus importants de la gestion des programmes de subventions et de contributions:

- l'énoncé des objectifs;
- l'étude et l'approbation des demandes;

- le contrôle des projets financés;

- l'évaluation de l'efficacité des programmes.

Observations

2.103 Les systèmes et les procédés de gestion de tous les programmes vérifiés étaient, en général, satisfaisants. Entre autres, les systèmes en vigueur pour la planification des programmes de subventions et de contributions, la sélection des projets de recherche à financer et le contrôle des projets approuvés étaient satisfaisants. Toutefois, dans plusieurs secteurs de programmes, nous avons constaté que les procédés d'évaluation de l'efficacité étaient soit insatisfaisants, soit inexistants.

2.104 Énoncé des objectifs. Les ministères et les organismes disposent d'une grande latitude dans leur interprétation du mandat que leur octroie la loi en ce qui concerne l'appui à accorder à la recherche et au développement dans les universités ou dans le secteur industriel. Ils peuvent eux-mêmes déterminer les groupes qui bénéficieront de leur appui et établir les lignes directrices décrivant les conditions d'admissibilité aux programmes de financement.

2.105 Nous avons observé que les cadres des ministères et des organismes avaient traduit les énoncés généraux des rôles ou des objectifs des programmes en termes suffisamment précis pour guider les personnes chargées de gérer les programmes de subventions et de contributions.

2.106 Étude et approbation des demandes. Établir des procédés pour étudier et approuver des demandes, dont les meilleures se verront accorder un appui financier, est essentiel à la gestion des subventions et des contributions. À notre avis, les gestionnaires de programmes ont veillé à ce que ceci se fasse de manière appropriée. Bien que nous ayons relevé quelques faiblesses dans les procédés administratifs à l'appui du processus de prise de décisions, la situation n'était pas alarmante et les organisations en cause s'efforçaient de les corriger.

2.107 Contrôle des projets financés. Les systèmes servant au contrôle des subventions et des contributions, après qu'elles aient été octroyées, n'étaient pas tous de même qualité. Dans le cas des subventions administrées par les conseils, les systèmes servant à contrôler les dépenses et le déroulement des projets financés assuraient une meilleure surveillance que celle exigée par les organismes centraux. Même si les subventions ne sont pas soumises à la vérification, les gestionnaires des programmes avaient établi des procédés qui, de manière générale, leur permettaient de surveiller les projets financés et de vérifier si les bénéficiaires utilisaient les fonds octroyés aux fins prévues. Ces procédés étaient particulièrement efficaces dans le cas des subventions pluriannuelles qui doivent être soumises à un examen annuel.

2.108 Dans le cas des contributions, il existait des procédés appropriés de contrôle des projets approuvés. Ces procédés, toutefois, n'étaient pas toujours utilisés.

2.109 Évaluation de l'efficacité des programmes. La faiblesse la plus commune que nous ayons relevée avait trait à l'évaluation des résultats obtenus grâce aux programmes de subventions et de contributions. Dans certains cas, on avait fait peu d'efforts pour mesurer ces résultats et, dans d'autres, les méthodes utilisées à cette fin comportaient de sérieuses lacunes.

2.110 Le Conseil de recherches en sciences humaines possédait des procédés satisfaisants d'évaluation de l'efficacité des programmes.

2.111 Le Conseil de recherches médicales et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie n'ont pas cherché, de manière systématique, à évaluer l'efficacité de leurs divers programmes, mais ils ont mesuré les conséquences de certains programmes. Il importe de signaler que l'absence de procédés d'évaluation systématique ne signifie pas que les gestionnaires ne se souciaient pas de l'efficacité des programmes. Toutefois, à notre avis, les deux conseils se devaient d'évaluer les aspects de leurs programmes dont on pouvait mesurer l'efficacité de façon économique et satisfaisante.

2.112 Le Conseil national de recherches a tenté d'évaluer les avantages économiques découlant des programmes de contributions PARI et PESSG. Toutefois, nous avons constaté que la méthode d'évaluation comportait certaines lacunes. Le chapitre 12 traite de cette question.

## L'utilisation du travail d'autres vérificateurs

2.113 Au moment de notre vérification, le ministère de l'Industrie et du Commerce effectuait la vérification interne de son programme d'expansion de l'entreprise. Nous examinerons les données de ces travaux dans le cadre de la vérification intégrée de ce ministère.

2.114 Pendant notre vérification, le groupe de la vérification interne du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources commençait l'examen des subventions et des contributions versées en 1979-1980, à l'exception de celles octroyées en vertu du programme d'indemnisation visant les importations de pétrole. Cette vérification interne n'incluait pas les nouveaux programmes mis en vigueur depuis cet exercice. Nous avons examiné les mandats ainsi que les plans et les critères de vérification interne et nous avons suggéré certaines modifications qui ont été acceptées. Une fois la vérification interne terminée, nous avons examiné les dossiers et les rapports et nous avons conclu que les constatations de cette vérification étaient appropriées. Il ressortait que la gestion et le contrôle financiers des subventions et contributions vérifiées étaient satisfaisants en général. L'équipe de vérification interne a relevé quelques lacunes mineures et a recommandé des mesures correctives.

2.115 Dans ce cas, nous nous sommes fiés aux constatations du groupe de la vérification interne et nous n'avons pas jugé utile d'effectuer d'autres travaux de vérification.

## Le suivi des vérifications antérieures

2.116 En ce qui concerne les grandes questions soulevées au cours de notre vérification des subventions et des contributions, en 1977, nous avons limité notre suivi à l'étude des questions relatives à la recherche et au développement. Notre étude a révélé que les directives et les lignes directrices publiées par les organismes centraux depuis notre vérification de 1977 s'étaient attaquées de manière appropriée aux questions signalées à l'époque et que les organisations que nous avons vérifiées respectaient généralement ces directives et ces lignes directrices.

## Administration de la recherche et du développement

2.117 Le Conseil du Trésor et le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie ont la responsabilité de faire appliquer la politique relative à la sous-traitance dans le domaine des sciences et de la technologie ainsi que de rassembler et de publier les renseignements sur la recherche et le développement. De plus, le Conseil du Trésor et plusieurs ministères doivent administrer conjointement les pratiques d'offre de services contre rémunération.

La sous-traitance

2.118 En 1972, le gouvernement a annoncé une politique de ''faire ou faire faire'' en ce qui concerne la recherche et le développement. À ce moment-là, environ 5 p. 100 des travaux étaient confiés à contrat à l'industrie canadienne. Les ministères devaient décider s'ils devaient ''faire ou faire faire'' afin de répondre à tous les nouveaux besoins de recherche et de développement dans le domaine des sciences naturelles. Cette politique visait, dans l'immédiat, à accroître la part de l'industrie canadienne dans les travaux de recherche et de développement rattachés à un mandat. L'augmentation subséquente des possibilités de l'industrie en matière de recherche et de développement devait accroître les possibilités d'innovation dans le secteur privé.

2.119 La politique a été renforcée en 1974 grâce au programme des ''propositions spontanées'' conçu de manière à favoriser les projets de recherche et de développement soumis par l'industrie et devant être réalisés en fonction d'un mandat. On a établi un fonds afin d'aider des ministères à financer les propositions spontanées susceptibles de contribuer à remplir, d'une façon économique, le mandat d'un ministère.

2.120 En 1975, le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie (MEST) a revu à fond la politique ''faire ou faire faire'', et y a apporté d'importantes modifications au cours des deux années suivantes. Ces modifications ont abouti à la publication des lignes directrices du Conseil du Trésor intitulées ''Science et technologie sous-traitance'' qui sont entrées en vigueur le 1er avril 1977. À ce moment-là, la part des travaux de recherche et de développement confiés à des sous-traitants était passée à environ 17 p. 100. Selon les renseignements publiés par le MEST, ce pourcentage est demeuré relativement inchangé depuis cette date. Ceci peut s'expliquer en partie par les restrictions budgétaires au sein de la fonction publique, depuis 1978.

2.121 Les nouvelles lignes directrices prévoyaient un accroissement du champ d'application de la politique de deux façons importantes. Premièrement, les activités scientifiques et les travaux de recherche et de développement dans certains secteurs des sciences humaines devaient être confiés à des sous-traitants, en plus des travaux de recherche dans le domaine des sciences naturelles. Deuxièmement, toutes les activités scientifiques et technologiques pas seulement les nouvelles activités devaient être considérées comme admissibles à la sous-traitance. Les lignes directrices indiquaient les critères permettant de déterminer si une activité scientifique et technologique actuelle devait être effectuée à l'intérieur du ministère ou si elle devait être confiée à des soustraitants.

2.122 Un des objectifs des lignes directrices de 1977 était d'accroître la participation du secteur privé aux travaux scientifiques et technologiques orientes en fonction d'un mandat. Plus précisément, l'objectif était de créer un meilleur équilibre entre les activités scientifiques entreprises par l'industrie et par le gouvernement.

2.123 Portée de la vérification. Nous avons examiné comment les lignes directrices de 1977 sur la sous-traitance avaient été administrées par les ministères suivants: Agriculture, Énergie, Mines et Ressources, Pêches et Océans et Défense nationale, ainsi que par le Conseil national de recherches. Nous avons également examiné le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie dans l'application et le contrôle de la politique sur la sous-traitance ainsi que les mécanismes de mise à jour et de révision de cette politique et des lignes directrices connexes. En outre, nous avons effectué des travaux auprès du Centre des sciences du MAS qui s'occupe de divers aspects de l'administration des contrats.

2.124 Les normes qui nous ont servi à évaluer la mise en application de la politique sont tirées des lignes directrices sur la sous-traitance publiées par le Conseil du Trésor. Par exemple, on énonce dans les lignes directrices que ''chaque ministère doit s'assurer que la politique de sous-traitance est mise en application de la façon la plus efficace possible...''. Le MEST ''doit renseigner le Cabinet de la mise en oeuvre de cette politique, de son évaluation et des changements recommandés.'' La première évaluation aurait dû débuter en mai 1979. En outre, le MEST ''présentera annuellement au Conseil du Trésor un rapport concernant les répercussions de la politique de sous-traitance sur la répartition des travaux entre le gouvernement et l'industrie, et le niveau d'activité de chacun, notamment leur incidence sur le personnel affecté à la recherche et au développement dans les ministères, de même que sur leur capacité à accomplir ces travaux.''

2.125 En plus, nous avons inclus un critère général à l'effet que les organismes centraux qui émettent les politiques et les lignes directrices devraient contrôler leur mise en application. En général, ils devraient aussi évaluer leurs répercussions et les réviser au besoin. Dans les cas tels que la sous-traitance, où ces dernières attributions sont déléguées, le Conseil du Trésor, à notre avis, devrait tout de même exercer un contrôle pour s'assurer que les tâches déléguées sont bien effectuées. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit avoir un processus approprié pour accomplir cela, même si les groupes de vérification interne des ministères sont chargés d'évaluer dans quelle mesure on respecte les directives des politiques.

2.126 Observations. Les procédés de sous-traitance utilisés par le Centre des sciences du MAS étaient satisfaisants et les organisations que nous avons vérifiées respectaient jusqu'à un certain point les lignes directrices. Les lignes directrices relatives à la politique sur la sous-traitance demandent aux ministères de produire, dans le cadre du processus budgétaire, des plans annuels pour les travaux scientifiques et techniques. En 1978, neuf ministères ont produit des plans, mais en 1979, un seul ministère s'est conformé à cette demande. Aucun plan pour des travaux scientifiques et techniques n'a été produit depuis et aucune autre demande en ce sens n'a été formulée. En 1979, le MEST signalait au Secrétariat du Conseil du Trésor que les plans ministériels relatifs aux travaux scientifiques et techniques étaient incomplets et que les ministères ne fournissaient pas toutes les indications voulues sur la sous-traitance. Le MEST a formulé plusieurs propositions pour inciter les ministères à suivre la politique sur la sous-traitance mais, en dépit de certaines négociations entre le MEST, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères, aucune autre mesure n'a été prise. Ce manque d'action est en partie dû aux changements apportés au processus budgétaire par suite de l'introduction, en 1979, du système de gestion des dépenses. Le MEST n'a pas produit de rapports annuels au Conseil du Trésor sur les répercussions de la politique. Il faut toutefois noter que l'absence de plans scientifiques et technologiques de

la part des ministères sape le but de ces rapports. Une évaluation de la politique n'a débuté qu'en septembre 1980, bien que sa planification ait commence bien avant. En mars 1981, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé au MEST un état d'avancement des rapports annuels et de l'évaluation, et il a obtenu une ébauche d'évaluation.

2.127 Le MEST et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient revoir la politique et les lignes directrices sur la sous-traitance et effectuer les révisions qui s'imposent.

L'offre de services contre rémunération

2.128 L'offre de services contre rémunération est le processus en vertu duquel des organisations externes peuvent avoir accès aux services et aux laboratoires de recherche du gouvernement. Les ministères concernés établissent un barème des droits à percevoir pour la prestation de ce genre de services. Les recettes annuelles ainsi perçues se chiffrent à $ 10 millions environ.

2.129 Au début des années 1970, le Conseil du Trésor a recommandé à l'administrateur en conseil que plusieurs ministères soient autorisés à déterminer les droits exigés pour les services scientifiques fournis au public par les ministères. Les ministères estimèrent que les décrets en conseil qui s'y rapportaient les autorisaient à fournir des services et à exiger des droits pour ces services.

2.130 Notre conseiller juridique nous fait savoir qu'un ministère ou un organisme doit obtenir deux autorisations distinctes avant de pouvoir exiger des droits pour des services fournis au public. En premier lieu, le ministre responsable doit obtenir l'autorisation expresse de fournir des services spécifiques au public. Cette exigence a probablement pour but de veiller à ce que les ministères ne fassent pas une concurrence non autorisée au secteur privé. En second lieu, en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière, un ministère doit obtenir une autorisation, par décret en conseil, avant d'établir son barème des frais et droits. Le but de cette mesure est d'éviter que des subsides non autorisés ne soient versés à des particuliers ou à des groupes. Le chapitre 10 du Guide d'administration financière décrit la politique et les lignes directrices que doivent suivre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères lorsqu'ils établissent la tarification des services fournis contre rémunération.

2.131 Portée de la vérification. Nous avons examiné le processus des services offerts contre rémunération en vigueur au ministère de l'Agriculture, au ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources, au ministère des Pêches et des Océans, au ministère de la Défense nationale ainsi qu'au Conseil national de recherches afin de déterminer si l'on avait obtenu les autorisations nécessaires et si ces services étaient fournis en tenant compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Nous avons également examiné le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor à ce titre.

2.132 Observations. À notre avis, trois des cinq organisations vérifiées n'avaient pas l'autorisation requise pour exiger le paiement des services fournis. Le ministère de l'Agriculture nous a indique qu'il n'offrait pas de service contre rémunération. Le ministère de la Défense nationale avait le pouvoir législatif requis au crédit I de sa loi portant affectation de crédit.

2.133 La loi régissant le ministère des Pêches et des Océans autorise ce dernier à effectuer de nombreux travaux qui se rapportent aux pêches, aux ports de plaisance et aux services hydrographiques et maritimes. Cette loi autorise le ministère à établir des installations de recherche, à effectuer des recherches et à laisser des groupes ne faisant pas partie de la fonction publique utiliser ces installations. Cependant, le ministère a mis à la disposition du public certaines installations et il a perçu des droits pour leur utilisation sans avoir obtenu l'autorisation expresse au préalable, bien qu'il ait été autorisé, en vertu d'un décret en conseil, à établir ses tarifs. Le contrôle exercé sur certaines des recettes ainsi perçues est examiné au paragraphe 8.157 du chapitre 8 de ce rapport.

2.134 La loi autorise explicitement le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à vendre les publications, les cartes et les autres documents qu'il produit. Cependant, le ministère n'a pas de pouvoir explicite de fournir au public des services de recherche et de développement, bien que ce ministère ait obtenu par décret en conseil l'autorisation d'établir un tarif pour ce genre de services.

2.135 La loi autorise clairement le Conseil national de recherches à percevoir des droits pour les services de recherche et de développement offerts au public, mais le Conseil ne possédait pas d'autorisation, par décret en conseil, pour établir sa tarification. En septembre 1981, le CNR nous a avisés qu'il prenait les mesures nécessaires pour obtenir le décret requis du conseil.

2.136 Lors de l'examen des procédés administratifs en rapport avec l'offre de services contre rémunération, nous avons constaté que certaines unités organisationnelles préféraient offrir gratuitement l'utilisation d'installations de recherche plutôt que d'entreprendre les démarches législatives et administratives en vue d'obtenir une autorisation, puis d'établir un barème et de percevoir les droits. Dans d'autres unités, par suite de retards administratifs internes, certains groupes de l'extérieur n'ont pas pu obtenir de contrat pour l'utilisation d'installations de recherche au moment voulu. Dans certains cas, les sommes perçues et réparties n'étaient pas clairement indiquées dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics.

2.137 Le Conseil du Trésor devrait s'efforcer de résoudre le problème de l'autorisation ministérielle en rapport avec l'offre de services contre rémunération.

2.138 Les ministères devraient accélérer leurs procédés administratifs afin de faciliter l'offre de services contre rémunération.

## L'information destiné au Parlement

### Introduction

2.139 Nous avons examiné la qualité des renseignements sur la recherche et le développement que le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie et que les autres organisations vérifiées fournissent à la Chambre des communes. Le MEST recueille, analyse et publie de l'information sur les dépenses scientifiques qui viennent s'ajouter aux renseignements fournis dans le Budget principal des dépenses. Ces renseignements sont publiés dans Activités scientifiques fédérales (Livre rouge). Statistique Canada publie la Revue annuelle de la statistique des sciences, qui est un recueil de statistiques sur les dépenses de l'État dans le domaine de la recherche et du développement. La

Revue annuelle contient des données statistiques bien connues sur les sciences, les DBRD, auxquelles nous avons déjà fait allusion. Nous avons évalué les contrôles relatifs à la préparation et à la présentation de ces renseignements.

Observations

2.140 Dépenses fédérales. Le Livre rouge constitue, pour les députés, une source de renseignements budgétaires sur la recherche et le développement. On pourrait le rendre plus utile en élargissant sa portée, c'est-à-dire en y ajoutant des renseignements sur les autres engagements du fédéral dans le domaine de la recherche et du développement. Par exemple, le Livre rouge ne fournit aucune indication sur le coût et les buts des dépenses fiscales ou des remissions de droits de douanes relatives à la recherche et au développement. Le ministère des Finances estime à quelque $ 142 millions la perte de recettes fiscales annuelles. Cette publication n'indique pas, par exemple, les dépenses engagées dans la recherche et le développement par certaines sociétés de la Couronne à vocation commerciale, dépenses évaluées à quelque $ 95 millions. On n'y indique pas non plus les frais généraux relatifs, par exemple, aux locaux, aux services fournis par d'autres ministères, tels que l'utilisation de navires et d'avions, et la fraction des frais administratifs reliés aux activités de recherche et de développement, évalués par Statistique Canada à environ $ 50 millions. Il n'y a aucune indication des coûts d'indemnisation qui sont des paiements effectués par le gouvernement fédéral pour couvrir une partie des dépenses de recherche et de développement engagées par une entreprise. Ces coûts peuvent prendre la forme d'un paiement, inscrit au titre de la recherche, pour l'acquisition des biens d'immobilisations, comme des avions ou des navires militaires. Il peut s'agir également de primes d'encouragement s'ajoutant au contrat de recherche d'une entreprise afin de l'inciter à effectuer ses propres travaux de recherche et de développement ou de remboursements consentis à une entreprise qui embauche du personnel de recherche supplémentaire. Les frais d'indemnisation pour l'exercice 1981-1982 sont évalués à plus de $ 50 millions. L'absence de ces indications entraîne une déclaration en moins d'environ $ 340 millions des sommes engagées par le gouvernement fédéral au chapitre de la recherche et du développement. À cause de facteurs compensatoires, ces omissions n'ont pas une influence considérable sur l'estimation des DBRD.

2.141 On rendrait encore plus utile l'information que renferme le Livre rouge en établissant un rapport entre les dépenses prévues pour les activités scientifiques et les résultats ou les avantages escomptés, et en veillant à ce que les députés disposent de ces renseignements au moment où débute l'étude du Budget principal des dépenses.

2.142 Les améliorations à ce titre devraient s'effectuer en collaboration avec le programme gouvernemental chargé de réviser la présentation du Budget des dépenses. Le Bureau du contrôleur général assure présentement la coordination de ce programme.

2.143 Nous avons relevé des lacunes dans le contrôle de la qualité du processus de collecte des données. Par exemple, la définition imprécise des diverses activités scientifiques peut permettre des interprétations différentes de ce qui constitue une dépense en recherche et développement. Il en résulte donc certaines incohérences. Dans les cinq organisations vérifiées, nous avons constaté que le total déclaré d'environ $ 540 millions au titre des dépenses en recherche et développement était inférieur d'au moins $ 20 millions au total réel des dépenses. Certaines organisations ont déclaré des contrats d'acquisition de biens et de services en rapport avec de la recherche effectuée

dans les laboratoires du gouvernement, comme dépenses engagées pour de la recherche dans d'autres secteurs de l'économie.

2.144 Le MEST nous a avisés qu'il avait entrepris une révision du but, de la portée et du contenu du Livre rouge, ainsi que des contrôles sur la qualité des données.

2.145 Dépenses nationales. Les données qui paraissent dans la publication de Statistique Canada, Revue annuelle de la statistique des sciences, sur les dépenses nationales en recherche et en développement, étaient présentées de façon peu satisfaisante. Comme on l'a signalé précédemment dans ce chapitre, il n'y a aucune indication claire, complète et concise du degré de fiabilité et des limites d'utilisation des données fournies.

2.146 Statistique Canada fait entrer dans son calcul des DBRD la somme des dépenses prévues en recherche et développement par les divers secteurs de l'économie. L'incertitude des estimations n'est indiquée que pour chaque secteur; il n'existe aucune indication d'incertitude lorsque l'on fait la somme des estimations de chaque secteur pour calculer le montant total estimatif des DBRD. Les incertitudes représentent des sommes importantes et, puisqu'elles ne sont pas exprimées en dollars pour l'ensemble des secteurs et qu'il n'y a pas d'indication de l'étendue de l'erreur totale possible, leur importance peut échapper au lecteur. Nous considérons que la marge d'incertitude en ce qui concerne les estimations des DBRD est d'environ $ 200 millions, pour des dépenses totales de $ 2,5 milliards. Il faut souligner qu'il s'agit là d'une marge d'incertitude d'environ 8 p. 100 qui n'est pas anormale dans ce genre de statistiques.

2.147 Au problème de la fiabilité s'ajoute celui de l'utilité et de la comparaison des données. Pour effectuer des comparaisons entre les pays membres, l'Organisation de coopération et de développement économique (l'OCDE) calcule les DBRD du Canada en utilisant les données fournies par Statistique Canada. Les DBRD calculées par l'OCDE comprennent les dépenses en recherche et développement dans le domaine des sciences naturelles et dans le domaine des sciences humaines. Les DBRD du Canada calculées au pays ne tiennent compte que des dépenses en sciences naturelles. Statistique Canada nous a informés que ce calcul correspondait mieux au contexte canadien. Les dépenses en recherche dans le domaine des sciences humaines qui n'apparaissent pas dans les DBRD canadiennes s'élèvent à environ $ 315 millions. Ces deux groupes de données statistiques figurent dans la Revue annuelle, et il y a risque de comparaison erronée, étant donné que cette différence n'est pas clairement expliquée.

2.148 Si Statistique Canada ne peut être tenu responsable de la mauvaise utilisation faite des statistiques qu'il publie, il devrait néanmoins mettre en garde ses lecteurs et leur signaler dans quelles limites on peut utiliser ces données. On sait que les DBRD servent à comparer le rendement du Canada en matière de recherche et de développement et à ce titre, celles-ci comportent de sérieuses limites. Par exemple, l'économie canadienne repose dans une large mesure sur les secteurs non manufacturiers. Ces secteurs de l'économie se préoccupent habituellement bien moins de recherche et de développement que le secteur manufacturier. La Revue devrait donc indiquer que le rapport DBRD/PNB ne peut être utilisé qu'avec prudence lorsqu'il s'agit de comparer le Canada à d'autres pays.

2.149 L'édition de 1980 de la Revue annuelle a été publiée au moment où se déroulait notre vérification. Cette édition comporte, entre autres améliorations, des données et des textes relatifs à un certain nombre

d'indicateurs de rendement dans le domaine des sciences et de la technologie et un tableau des dépenses totales en recherche et développement au Canada. Nous souhaitons que se poursuivent les efforts pour élaborer une vaste gamme d'indicateurs relatifs aux activités scientifiques.

2.150 Notre vérification a également révélé que Statistique Canada avait relevé des problèmes importants en ce qui concerne ses rapports et cherchait à les résoudre. Toutefois, les procédés utilises pour contrôler la qualité de la collecte des données sur les dépenses en recherche et en développement n'avaient souvent pas de caractère officiel et n'étaient pas consignés. La direction nous a avisés de son intention d'examiner la collecte et la présentation de l'information sur les dépenses nationales de recherche et de développement.

2.151 Dans le cadre du programme du Conseil du Trésor pour réviser la présensation et le contenu du Budget des dépenses, le ministère d'Etat chargé des Sciences et de la Technologie devrait réviser, en collaboration avec le Bureau du contrôleur général, l'information sur la recherche et le développement présentée au Parlement.

2.152 Statistique Canada devrait améliorer la présentation des données dans sa Revue annuelle de la statistique des sciences. Il devrait tout particulièrement indiquer clairement le degré de fiabilité et les limites d'utilisation des données présentées dans les rapports publics.

2.153 Le ministère d'Etat chargé des Sciences et de la Technologie ainsi que Statistique Canada devraient améliorer leurs moyens de contrôle de la qualité de l,information fournie au public sur la recherche et le développement.

ANNEXE I

## Critères de vérification de la gestion de la recherche et du développement dans les laboratoires du gouvernement

Nous présentons ici une description sommaire des critères plus détaillés utilisés au cours de nos vérifications. Ces critères constituent, à notre avis, des normes convenables pour la recherche et le développement en général. La principale question que sensation posait le vérificateur était de savoir s'il existait des contrôles de gestion qui convenaient dans des circonstances particulières et qui fonctionnaient d'une façon satisfaisante.

Nous avons tenu compte, dans l'utilisation des critères, d'un certain nombre de points. En premier lieu, certains aspects de la gestion de la recherche et du développement ont une plus grande importance dans certaines organisations que dans d'autres. Nous avons donc déterminé les aspects les plus importants pour chaque organisation et nous avons axé nos travaux sur ces aspects. En second lieu, des secteurs de recherche différents exigent des contrôles d'un genre différent; une organisation peut utiliser un mode de fonctionnement qui diffère de celui d'une autre, tout en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. L'ordre de déroulement des étapes du processus de gestion n'est donc pas forcément toujours le même pour toutes les organisations et les petits projets n'exigent pas nécessairement des contrôles aussi officiels que les grands projets. En outre, les points forts d'une étape du processus de gestion peuvent faire contrepoids aux points faibles d'une autre étape.

La structure des critères utilisés pour la vérification du contrôle des travaux de recherche et de développement effectués dans les laboratoires du gouvernement s'appuie sur le processus de gestion général décrit dans le diagramme 2.1. Le lecteur doit sensation souvenir qu'il existe une forte rétroaction et interaction entre les diverses fonctions indiquées dans le diagramme le processus de gestion type de la recherche et du développement comporte un échange de renseignements beaucoup plus considérable que semble l'indiquer le diagramme.

## La planification

Cet aspect du processus de gestion est conçu de manière à permettre de relier ensemble le mandat de recherche et de développement, les évaluations des besoins ou des possibilités, la capacité organisationnelle et les ressources. Il comporte la planification stratégique, la planification opérationnelle et la planification des projets, ces deux derniers devenant successivement plus spécifiques. Un des buts premiers du processus de planification est de faire en sorte que les énoncés des objectifs sensation traduisent en sous-objectifs qui permettent d'orienter les efforts de recherche vers les domaines approuvés et servent de guides convenables pour les activités.

Planification stratégique. À ce niveau de planification, on définit le rôle et les objectifs de la fonction de recherche et de développement, ce qui devrait avoir pour effet de déterminer les clients des services dans ces domaines et les catégories de services à offrir.

Les objectifs stratégiques de la recherche et du développement devraient tenir compte du mandat que la loi confie au ministère ou à l'organisme et être énoncés assez clairement pour servir de guides à la planification opérationnelle.

Les énoncés d'objectifs stratégiques devraient:

-tenir compte de la perception des besoins à plus long terme et du bien-fondé des travaux de recherche et de développement;

-préciser le genre de clientèle visée et le genre de services à fournir pour ces activités;

-s'appuyer sur une évaluation des possibilités techniques de réalisation des travaux de recherche et de développement et sur l'aptitude de l'organisation à exécuter ces travaux.

Il faudrait établir pour chaque objectif de recherche et de développement une prévision des ressources dont on a besoin.

La responsabilité en matière de planification stratégique devrait être clairement attribuée.

Planification opérationnelle. Alors que la planification stratégique fournit une base pour l'approbation des politiques, la planification opérationnelle fournit une base pour l'engagement des ressources en vue d'atteindre des buts à court, à moyen ou à long terme. Un plan opérationnel peut sensation présenter sous forme d'une liste des ressources réparties en fonction des secteurs de recherche et des clients particuliers; pour de nombreuses organisations de recherche, la planification opérationnelle comporte

la sélection de projets et programmes précis de recherche et de développement dans le cadre des ressources attribuées à chaque secteur.

Les objectifs établis lors de la planification opérationnelle devraient être assez clairs pour aider les gestionnaires de la recherche et du développement à préciser les clients de ces activités, à choisir les projets et à évaluer les progrès réalisés.

Les plans opérationnels de la recherche et du développement devraient préciser:

-les besoins de recherche et de développement à satisfaire;

qui préparera les propositions;

-quelles ressources sont disponibles pour chaque secteur de recherche;

- la durée du programme ou du projet.

-les procédés de surveillance et de contrôle par rapport aux plans.

Les plans opérationnels devraient être consignés de façon appropriée.

La responsabilité en matière de planification opérationnelle devrait être clairement attribuée.

## Assurer l'interaction client-chercheur

Les gestionnaires de la recherche et du développement devraient assurer une interaction client-chercheur appropriée à tous les étapes du processus: planification stratégique et opérationnelle, production des idées, préparation et sélection des propositions, transfert et évaluation des résultats de la recherche.

## La préparation des propositions

Les gestionnaires devraient fournir des lignes directrices pour la préparation des propositions. Les propositions devraient être consignées de façon appropriée.

S'il y a lieu, les propositions devraient:

-indiquer comment le projet contribuera à la réalisation objectifs du ministère ou de l'organisme;

- déterminer le client du projet;

-énoncer les résultats prévus et, s'il y a lieu, analyser le coût estimatif et les chances de succès du projet en comparaison des avantages qui peuvent en découler;

-expliquer et justifier la méthode de recherche proposée, c'est-à-dire indiquer les méthodes scientifiques et techniques à utiliser et, le cas échéant, indiquer le nom des participants de l'extérieur;

-indiquer comment le projet sera contrôlé et comment son déroulement sera évalué;

-fournir un budget de projet avec ventilation, par principaux articles, des coûts estimatifs;

-indiquer les qualités requises du personnel et le genre de personnes à employer pour effectuer les travaux et déterminer la façon d'obtenir ces ressources;

-indiquer les installations de recherche et les services de soutien nécessaires ainsi que la période de temps (dates et durée) au cours de laquelle ils seront requis;

-indiquer à qui seront communiqués les résultats de la recherche et de quelle façon.

## La sélection des projets

Il s'agit du processus en vertu duquel les plans stratégiques et opérationnels sont traduits en décisions sur des projets de recherche précis. Le choix d'une proposition concernant un projet ou un programme constitue une approbation de principe. Fréquemment, des experts de l'extérieur et le client de la recherche collaborent au processus d'examen.

Les propositions devraient faire l'objet d'un examen systématique et être approuvées ou rejetées en fonction des critères établis par la direction.

Les critères et les décisions devraient être consignés de façon appropriée.

La responsabilité du processus de sélection devrait être clairement attribuée.

## Le contrôle opérationnel des projets

Le contrôle opérationnel est le processus conçu de manière à assurer l'exécution économique et efficiente des travaux de recherche. Il comporte l'élaboration d'un plan de projet détaillé, l'approbation finale fondée sur ce plan détaillé, la mise en oeuvre du plan, la surveillance des progrès et l'adoption des mesures correctives voulues. L'approbation finale peut être déléguée à un niveau approprié de gestion dans la mesure où les objectifs du projet et l'engagement de ressources inscrits au plan détaillé sont conformes à la proposition qui a reçu une approbation de principe.

En septembre 1981, nous avons reçu du comité des hauts fonctionnaires des services scientifiques le texte provisoire de lignes directrices portant sur le contrôle opérationnel des travaux de recherche et de développement effectués dans les ministères et les organismes du gouvernement fédéral du Canada. Des vérifications ultérieures seront effectuées en sensation reportant à ces lignes directrices.

Planification détaillée des projets. Une fois que l'on a fait le choix d'une proposition, la planification doit être poussée aussi loin que l'exige la nature du projet.

Les gestionnaires devraient fournir des lignes directrices pour la préparation des plans de projet détaillés.

Les plans de projet devraient être consignés de façon appropriée.

S'il y a lieu, les plans de projet devraient:

-énoncer assez clairement les objectifs de projet afin que ceux-ci puissent servir de guide pour les travaux de recherche;

-décrire la méthodologie de recherche et de développement proposée;

-préciser les activités et les tâches à accomplir et en attribuer la responsabilité;

-fournir la liste des ressources nécessaires, surtout en ce qui concerne les installations à partager, et établir un échéancier pour leur utilisation;

-décrire l'organisation du projet, y compris la délégation des pouvoirs;

-les méthodes de surveillance du projet, y compris les indicateurs qualitatifs et quantitatifs qui permettent d'évaluer les progrès et l'utilisation des ressources;

-déterminer à quel moment il faudra décider de poursuivre ou d'abandonner le projet.

Approbation finale. L'approbation du plan détaillé est en quelque sorte l'autorisation finale requise pour que débutent les travaux. Dans la plupart des cas, lorsque la durée du projet coïncide avec les périodes habituelles des engagements financiers, l'autorisation de débuter les travaux constitue une approbation de l'ensemble du projet. Toutefois, lorsqu'un projet doit s'étendre sur une longue période, ou si l'achèvement des travaux est fonction de l'atteinte d'un résultat particulier essentiel, l'autorisation de débuter les travaux ne doit pas constituer une approbation ''finale'' de l'ensemble du projet.

Les pouvoirs et les critères liés à l'approbation finale des projets devraient être clairement définis.

Instauration et contrôle opérationnel des projets. L'instauration comprend les travaux actuels de laboratoire ou de développement. Le contrôle d'un projet comporte la surveillance des dépenses et de l'avancement des travaux ainsi que la mise en oeuvre de mesures correctives lorsque l'on décèle des écarts par rapport au plan. Les méthodes de contrôle doivent convenir au projet. En particulier, certaines méthodes de contrôle peuvent ne revêtir aucune structure bien définie dans le cas des projets de moindre envergure.

La responsabilité et les pouvoirs, en ce qui concerne la gestion des projets, devraient être clairement attribués.

On devrait dûment tenir compte, dans la conduite des opérations, de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité ainsi que de la protection et de la sécurité du personnel de recherche et de celle du public.

Il devrait exister des données précises, appropriées et opportunes qui indiquent à la direction l'état réel de chaque projet.

Il faudrait analyser les écarts importants par rapport à un plan de projet approuvé et prendre les mesures qui s'imposent.

Des gestionnaires de niveau approprié devraient examiner, approuver et consigner les modifications importantes apportées aux plans de projet, comme la redéfinition des objectifs, l'accroissement des
besoins de ressources, le prolongement de l'échéancier ou la discontinuation du projet.

Transfert des résultats de la recherche et du développement

Tout au cours du processus de la recherche et du développement, mais surtout aux étapes de la préparation et de la sélection des propositions, il faut songer au transfert des résultats de la recherche aux utilisateurs.

Les gestionnaires devraient définir les moyens précis visant à faciliter l'utilisation des résultats de la recherche.

Il devrait exister des procédés permettant de veiller, le cas échéant, à ce que les résultats scientifiques soient publiés et, s'il y a lieu, à ce que les découvertes et les développements soient brevetés et à ce que l'on obtienne des licences pour ces brevets.

L'évaluation

Habituellement, l'évaluation, dans la recherche et le développement, sensation fait de diverses manières et à un certain nombre d'étapes du processus. au moment de la planification stratégique, de la sélection d'une proposition, au cours du déroulement des travaux de recherche, lorsqu'il y a réexamen du projet aux fins du renouvellement et lorsque le projet ou le programme est terminé. En outre, on fait souvent appel à des spécialistes de l'extérieur. Le Bureau du contrôleur général a publie le guide sur la fonction de l'évaluation de programme qui appuie la politique voulant que les ministères effectuent un examen périodique indépendant de leurs programmes afin d'évaluer l'efficacité avec laquelle ces programmes permettent d'atteindre les objectifs fixés ainsi que l'efficience avec laquelle ils sont administrés. Les répercussions de cette politique sur la méthode traditionnelle d'évaluation de la recherche et du développement, n'ont pas encore été entièrement clarifiées. À notre avis, il serait souhaitable que soient élaborées des lignes directrices ayant trait spécifiquement à l'évaluation de la recherche et du développement.

L'évaluation des programmes de recherche et de développement devrait satisfaire aux normes appropriées de la recherche et du développement.

L'information et le contrôle de gestion.

Le contrôle général des projets et des programmes de recherche et de développement nécessite un système d'information de gestion convenable. Souvent, des systèmes sans structure définie peuvent convenir dans le cas de projets ne requérant l'emploi que d'une ou deux personnes. Toutefois, pour pouvoir exercer un contrôle sur des projets plus considérables et comparer les résultats réels aux résultats indiqués dans les plans opérationnels et stratégiques, il est nécessaire d'avoir un système d'information bien structuré. L'information

fournie consistera en un mélange de données quantitatives et de descriptions narratives.

Il devrait y avoir un système permettant de fournir aux gestionnaires une information fiable, pertinente, et opportune sur les ressources utilisées pour les programmes et les projets et d'établir des comparaisons avec les plans stratégiques et opérationnels.

Les systèmes de soutien

Les systèmes de soutient (finances, administration, vérification interne et matériel) devraient, autant que possible, être conçus en fonction de la recherche et du développement.

ANNEXE 2

Critères de vérification de la gestion des programmes de subventions et de contributions à la recherche et au développement

Un certain nombre de processus de gestion des subventions et des contributions à la recherche et au développement sont communs à tous les ministères et organismes. Nous avons élabore pour chacun de ces processus des critères de vérification qui décrivent en quelque sorte ce que constitue une saine gestion du contrôle des subventions et des contributions. L'importance ou l'applicabilité d'un critère donné peut varier, bien sûr, selon la nature d'un programme.

La liste des critères a été établie en fonction des huit étapes du processus de gestion illustrées dans le diagramme 2.2.

L'énoncé des objectifs

Les objectifs des programmes de subventions et de contributions à la recherche et au développement devraient être clairement définis et traduits en termes opérationnels précis de manière à:

-préciser le(les) groupe(s) admissible(s) aux programmes de financement;

-indiquer les lignes directrices pertinentes en rapport avec l'examen et l'approbation des demandes;

-dégager les mesures qui serviront à l'évaluation de l'efficacité des programmes.

L'établissement des modalités

Les modalités traduisent les intentions des législateurs en termes opérationnels lesquels doivent être approuvés par le Conseil du Trésor. Cette approbation permet d'exercer un contrôle sur les objectifs et sur l'admissibilité du bénéficiaire.

Les modalités régissant les programmes de subventions et de contributions devraient refléter le mandat législatif et les exigences des organismes centraux.

L'information destinée aux demandeurs éventuels

Il faudrait fournir aux personnel susceptibles de produire des demandes de financement des renseignements sur les programmes de subventions et de contributions, en particulier les règles d'admissibilité, ainsi que les lignes directrices pour la production des demandes et la préparation des propositions.

L'examen et l'approbation des demandes

Il faudrait établir des procédés permettant de s'assurer que les demandes approuvées sont bien celles qui répondent le mieux aux objectifs du programme. Il faudrait consigner ces procédés.

-Les demandes devraient être évaluées en fonction de critères de sélection consignés.

- Les décisions devraient être dûment consignées.

-Les procédés d'examen devraient exiger du demandeur qu'il révèle toutes les autres sources de financement d'une proposition donnée.

Toute délégation de pouvoir qui sensation rapporte à l'approbation ou au prolongement de l'échéance d'une subvention ou d'une contribution devrait être assortie des contrôles appropriés.

Les paiements

Les paiements liés aux subventions et aux contributions devraient être proportionnels au niveau de financement approuvé.

-Le demandeur devrait avoir fait connaître, par écrit, son acceptation de toutes les conditions régissant l'octroi de la subvention ou de la contribution préalablement au déboursé des fonds.

-Les paiements ne devraient pas dépasser le niveau de financement approuvé.

Le contrôle

Il devrait y avoir contrôle des subventions et des contributions approuvées pour la recherche et le développement.

-Dans le cas des subventions à la recherche et au développement, il faudrait obtenir une assurance raisonnable que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

-Dans le cas des contributions, les paiements devraient être effectués conformément aux modalités établies.

-Les modalités établies pour la vérification en rapport avec la contribution devraient être respectées.

Les systèmes d'information de gestion

Les systèmes d'information de gestion devraient fournir aux gestionnaires concernés des renseignements fiables, pertinents et opportuns sur les activités et les dépenses du programme.

L'évaluation de l'efficacité des programmes

Il faut préciser le mieux possible les objectifs et les incidences des programmes de subventions et de contributions.

Il faudrait préciser les objectifs et les incidences mesurables des programmes.

La marche à suivre pour mesurer l'efficacité des programmes devrait traduire le niveau de perfectionnement des connaissances et les résultats devraient justifier les coûts.

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

Les évaluations devraient servir à accroître l'efficacité des programmes.

LA GESTION DE L'UTILISATION OPTIMALE DU PERSONNEL

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Introduction | 3.1 | 79 |
| Les organismes centraux - Rôles et responsabilités | 3.6 | 80 |
| Portée de la vérification | 3.13 | 81 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | 3.15 | 82 |
| Critères de vérification | 3.22 | 83 |
| Planification des ressources humaines | | |
| Données de base | 3.24 | 84 |
| Observations et recommandations | | |
| L'élaboration des politiques | 3.27 | 85 |
| La planification des ressources humaines pour l'ensemble du gouvernement | 3.34 | 86 |
| Le contrôle et l'évaluation des politiques | 3.39 | 87 |
| Formation | | |
| Données de base | 3.44 | 88 |
| Observations et recommandations | | |
| L'élaboration des politiques | 3.49 | 89 |
| Le contrôle et l'évaluation des politiques | 3.54 | 90 |
| Systèmes d'information sur les ressources humaines | | |
| Données de base | 3.57 | 91 |
| Observations et recommandations | | |
| Les systèmes centraux d'information sur les ressources humaines | 3.64 | 93 |
| La politique relative aux systèmes d'information sur les ressources humaines | 3.75 | 95 |
| Les travaux entre les organismes centraux | 3.76 | 96 |


LA GESTION DE L'UTILISATION OPTIMALE DU PERSONNEL

## Introduction

3.1 Nous avons présenté, dans notre rapport de 1979, les résultats de la première vérification que nous avons effectuée, à l'échelle gouvernementale, de la gestion des coûts directs et indirects de i'emploi du personnel dans la fonction publique, représentant un total de traitements et salaires de $ 8,6 milliards. La vérification a porté, dans neuf ministères et organismes, sur l'à-propos des contrôles de gestion relatifs à la planification des ressources

humaines, à la formation et aux systèmes d'information sur les ressources humaines, les trois principaux éléments de la gestion de i'utilisation optimale des ressources. Nous avons conclu dans notre rapport de 1979 que les contrôles de gestion utilisés dans les ministères n'assuraient pas l'acquisition économique et l'utilisation efficiente des ressources humaines dans la fonction publique. Nous recommandions que le Secrétariat du Conseil du Trésor participe davantage à la gestion de l'utilisation optimale des ressources et que des améliorations soient apportées aux systèmes des ministères.

3.2 Etant donné l'importance que revêt pour la fonction publique i'utilisation de méthodes efficaces de gestion du personnel et étant donné la gravité des lacunes que nous avons signalées, nous avons poursuivi notre examen des contrôles de gestion sur l'utilisation optimale du personnel dans le cadre des vérifications intégrées effectuées en 1980, puis en 1981.

3.3 Les ministères et les organismes administrent leurs programmes relatifs aux ressources humaines dans le cadre des politiques et des systèmes établis par les organismes centraux et sont donc fortement tributaires de l'orientation des politiques prise par ces organismes centraux. Nous nous sommes donc concentrés, cette année, sur les politiques et les systèmes du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique relatifs à la planification des ressources humaines, à la formation ainsi qu'aux systèmes d'information sur les ressources humaines. Les politiques et les systèmes vérifiés influent directement sur la gestion de l'utilisation optimale du personnel dans 26 ministères ainsi que dans un certain nombre d'autres organismes.

3.4 Nous avons constaté qu'il existait d'importantes faiblesses dans les contrôles de gestion que les organismes centraux exerçaient sur l'élaboration, la mise en oeuvre, le contrôle et l'évaluation des politiques et des systèmes touchant la planification des ressources humaines, la formation et les systèmes d'information sur les ressources. Entre autres:

- les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor ne visaient pas à corriger les défauts et les problèmes existant depuis longtemps dans les ministères au chapitre de la planification des ressources humaines;

- les systèmes du Secrétariat du Conseil du Trésor servant à contrôler le respect des politiques dans ces trois domaines et à les évaluer étaient insuffisants;

- les renseignements détaillés exigés des ministères et des organismes n'étaient pas pleinement utilisés par le Secrétariat du Conseil du Trésor;

- le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique avaient réalisé très peu de progrès en vue de résoudre leur problème de dédoublement des systèmes d'information sur les ressources humaines.

3.5 Les organismes centraux étaient conscients des faiblesses que nous avons relevées et s'efforçaient d'améliorer les politiques et les systèmes dans ces domaines.

## Les organismes centraux Rôles et responsabilités

3.6 Les organismes centraux et les ministères se partagent la responsabilité et l'imputabilité de la gestion de l'utilisation optimale du personnel dans la fonction publique. La Loi sur l'administration financière et la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique décrivent d'une façon générale comment se

répartissent les responsabilités relatives à la planification des ressources humaines, à la formation et aux systèmes d'information sur les ressources humaines.

3.7 Planification des ressources humaines. La Loi sur l'administration financière autorise le Secrétariat du Conseil du Trésor à "déterminer les effectifs nécessaires à la fonction publique et à assurer la répartition et la bonne utilisation des effectifs au sein de la fonction publique". La Commission de la fonction publique s'occupe des questions de planification des ressources humaines en vertu du mandat de dotation en personnel que lui confie la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Elle a également d'autres responsabilités qui lui sont assignées
par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

3.8 Formation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique ont tous deux des responsabilités statuaires au chapitre de la formation. Selon la Loi sur l'administration financière, le Conseil du Trésor peut "déterminer les besoins quant à la formation et au perfectionnement du personnel dans la fonction publique et fixer les conditions auxquelles cette formation et ce perfectionnement peuvent être assurés". En vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, la Commission de la fonction publique doit "mettre en oeuvre des programmes de formation et de perfectionnement du personnel au sein de la Fonction publique et aider les sous-chefs dans la mise en oeuvre de semblables programmes".

3.9 Systèmes d'information sur les ressources humaines. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé des politiques régissant, pour l'ensemble du gouvernement, les systèmes de traitement électronique des données en vertu du mandat d'administration générale que lui confie la Loi sur l'administration financière.

3.10 Le Service spécialisé en information sur le personnel, relevant de l'administration des Services du ministère des Approvisionnements et Services, sert de centre de services pour l'ensemble du gouvernement en ce qui concerne les systèmes informatisés d'information sur les ressources humaines. Son rôle comporte la conception et l'exploitation des systèmes du Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que la prestation de services aux ministères et aux organismes.

3.11 Les organismes centraux délèguent les aspects opérationnels de leurs pouvoirs aux sous-chefs des ministères et organismes qui exercent ces pouvoirs dans le cadre des politiques, des systèmes et des méthodes établis par les organismes centraux. Le Secrétariat du Conseil du Trésor délègue et attribue également à la Commission de la fonction publique la responsabilité des questions reliées à la formulation et à l'évaluation des politiques et travaille en collaboration étroite avec cette dernière à la gestion centrale de la planification des ressources humaines, de la formation et des systèmes d'information sur les ressources humaines dans la fonction publique.

3.12 La direction de la Politique du personnel est l'organisme au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor qui est chargé de l'élaboration, de la mise en oeuvre, du contrôle et de l'évaluation des politiques et des systèmes dans les trois domaines vérifiés.

## Portée de la vérification

3.13 Nous avons examiné les contrôles de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor relatifs à l'élaboration, à la mise en oeuvre, au contrôle et à l'évaluation des politiques et des systèmes ayant trait, à l'échelle gouvernementale, à la planification des ressources humaines, à la formation et aux systèmes d'information sur les ressources humaines, ainsi que les activités de la Commission de la fonction publique qui se rattachent à ces domaines. Les éléments de la gestion de l'utilisation optimale du personnel visés par notre vérification ont été définis ainsi:

-planification des ressources humaines: permettre d'avoir le nombre voulu de personnes ayant la compétence requise, au moment et à l'endroit voulus;

-formation: déterminer et fournir les compétences, les connaissances et les attitudes requises dans l'immédiat et dans l'avenir en vue d'améliorer le rendement des employés et de faire face aux changements technologiques et autres;

-systèmes d'information sur les ressources humaines: fournir aux gestionnaires des renseignements essentiels sur le personnel, à savoir le profil des employés et des postes au sein d'une organisation.

Nous n'avons pas inclus le programme de formation linguistique, les programmes d'égalité d'accès à l'emploi ou le rôle de formation opérationnelle de la Commission de la fonction publique dans le champ d'application de notre vérification.

3.14 Les domaines de la gestion du personnel que nous avons examinés ne représentent qu'une partie des activités du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Nos conclusions ne sauraient s'appliquer aux contrôles de gestion existant dans d'autres domaines au sein de ces organismes centraux.

Sommaire des observations des vérificateurs

3.15 A la lumière des résultats des vérifications intégrées que nous avons effectuées au cours des trois dernières années, nous avons conclu que les ministères, en général, n'avaient pas de systèmes de planification des ressources humaines efficaces et n'avaient donc pas prévu ou établi de plans pour régler les problèmes de manque et d'excédent de personnel. Nous avons également conclu qu'on n'avait pas déterminé convenablement les besoins en formation, qu'il n'y avait pas eu planification, établissement des coûts ou évaluation des systèmes de formation dans la fonction publique et qu'il continuait à y avoir prolifération des systèmes d'information sur les ressources humaines et chevauchement des tâches entre les ministères et les organismes centraux en ce qui concerne la compilation des données.

3.16 Notre vérification des activités en matière de politiques au niveau des organismes centraux, dans ces trois domaines, nous a révélé qu'à l'exception de la formation, il y avait eu très peu de progrès réalisés pour corriger ces défauts et renforcer le rôle de gestion centrale du Secrétariat du Conseil du Trésor.

3.17 Au moment de notre vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait pas remédié aux problèmes pratiques éprouvés par les ministères lors de la mise en place d'un système de planification des ressources humaines dans le contexte de la fonction publique, comme le problème du rattachement d'un tel

système aux autres processus de planification des ministères. Il n'avait pas, non plus, établi de processus efficaces permettant de déterminer les groupes professionnels pour lesquels il existait de graves problèmes de ressources. Nous avons toutefois constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor était conscient de ces lacunes et s'en occupait puisqu'il avait mis sur pied un groupe de travail qui avait pour mandat d'examiner les procédés de planification des ressources humaines dans la fonction publique.

3.18 Dans le domaine de la formation, le Secrétariat du Conseil du Trésor avait réalisé des progrès considérables grâce à la publication, en juin 1980, d'une politique sur la formation du personnel qui, avec ses directives et ses lignes directrices connexes, était conçue pour améliorer la gestion des activités de formation tant au sein des organismes centraux que dans les ministères.

3.19 Quant aux systèmes d'information sur les ressources humaines, nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor ne possédait pas de mécanisme efficace de contrôle de la prolifération des systèmes d'information sur les ressources humaines au sein des ministères et des organismes. Cependant, le 31 août 1981, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié sa première politique relative aux systèmes d'information sur les ressources humaines; cette politique trace les grandes lignes d'un contrôle de ce genre. Nous avons également constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique n'avaient pas réalisé beaucoup de progrès dans leurs efforts pour réduire le chevauchement de leurs systèmes, en dépit des ressources importantes consacrées à cette fin.

3.20 Nous avons constaté que, dans les trois domaines vérifiés, le Secrétariat du Conseil du Trésor ne possédait pas de systèmes de contrôle ou d'évaluation satisfaisants. Nous avons conclu que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'était pas en mesure de savoir si les ministères et les organismes respectaient ses politiques et directives et si ses politiques lui permettaient d'atteindre les objectifs définis à l'origine.

3.21 Nous avons observé tout au cours de cette vérification que le Secrétariat du Conseil du Trésor travaillait en étroite collaboration avec la Commission de la fonction publique dans le but d'améliorer les politiques et les systèmes dans les trois domaines vérifiés.

## Critères de vérification

3.22 Les critères utilisés lors de notre vérification des contrôles de gestion exercés sur les politiques et les systèmes élaborés par les organismes centraux ont été examinés conjointement avec ces derniers, ont été testés et, dans certains cas, modifiés au cours de la vérification. Ces critères constituent, à notre avis, des normes raisonnables permettant d'évaluer les politiques et les systèmes des trois domaines vérifiés. Les observations figurant dans ce chapitre se rattachent directement à un ou à plusieurs des critères de vérification suivants:

Les responsabilités relatives à l'élaboration, à la mise en oeuvre, au contrôle et à l'évaluation des politiques et des systèmes doivent être clairement définies et communiquées à tous les intéressés.

- Il faut déceler et corriger les conflits de rôles et d'attributions en matière d'élaboration des politiques et des systèmes.

Il faut mettre au point et revoir les politiques et les systèmes pour s'assurer que l'on tient bien compte des besoins des ministères et des organismes ainsi que des ressources que requiert leur mise en oeuvre.

-Il faut déterminer les besoins pertinents, les problèmes et les lacunes des programmes des ministères et des organismes et en tenir compte lorsqu'on évalue la nécessité de développer ou de réviser les politiques et les systèmes.

-Il faut évaluer les politiques et les systèmes de rechange en fonction de leur efficacité probable, de leur répercussion opérationnelle et des coûts qu'ils imposeront aux ministères et aux organismes, et en fonction de leur comptabilité avec les autres politiques et systèmes.

-Il faut faire connaître clairement les politiques et les systèmes aux ministères et aux organismes et il faut y inclure les lignes directrices nécessaires.

Il faut contrôler la mise en oeuvre des politiques et des systèmes afin de s'assurer qu'ils sont respectés, et évaluer leur efficacité.

-Il faut instaurer des systèmes permettant de vérifier que les ministères et les organismes se conforment aux politiques et aux systèmes, et d'évaluer dans quelle mesure les résultats souhaités sont atteints de manière rentable.

-Les résultats du contrôle et de l'évaluation doivent servir à la révision et à l'élaboration des politiques et des systèmes.

3.23 Pour notre vérification de la conception et de l'utilisation des systèmes internes d'information sur les ressources humaines dans les organismes centraux, nous avons appliqué les critères que nous avons publiés dans notre rapport de 1979.

## Planification des ressources humaines

### Données de base

3.24 De 1970 à 1979, le Secrétariat du Conseil du Trésor a conçu et publié un certain nombre de politiques définissant le cadre à l'intérieur duquel les ministères et les organismes pouvaient exercer leurs activités de planification des ressources humaines. Il s'agissait, entre autres, des politiques suivantes: Planification et perfectionnement des cadres (1971), Rôles et attributions en matière de planification des ressources humaines dans la Fonction publique (1974), Planification de la gestion du personnel (1979). En 1975, le Secrétariat du Conseil du Trésor a également publié, dans un guide de gestion du personnel, des descriptions de la planification des ressources humaines.

3.25 La politique de 1974, traitant des rôles et des attributions, définit les rôles du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et des ministères en matière de planification des ressources humaines. Elle confie à la Commission de la fonction publique la responsabilité d'effectuer la planification des ressources humaines pour certains groupes professionnels lorsque le Secrétariat du Conseil du Trésor lui en fait la demande. Cette politique stipule également que le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique effectueront la planification des ressources humaines à l'échelle de la fonction publique pour des groupes

professionnels essentiels et pour d'autres groupes d'employés, tels que les membres de la haute direction.

3.26 Deux de ces politiques exigent que les ministères et les organismes fassent parvenir aux organismes centraux des rapports sur la planification des ressources humaines. Selon la politique sur la planification de la gestion du personnel, les ministères et les organismes doivent présenter au Secrétariat du Conseil du Trésor des rapports décrivant les plans d'action, en matière de gestion du personnel, qui s'imposent en fonction des changements qui ont une influence sur les ressources humaines. La politique sur la planification et le perfectionnement des cadres exige que soient fournis au Secrétariat du Conseil du trésor et à la Commission de la fonction publique des résumés des rapports d'appréciation et des tableaux de la planification de la relève. Les ministères doivent également présenter a la Commission de la fonction publique les documents d'examen et d'appréciation du rendement des membres de la haute direction.

Observations et recommandations

3.27 L'élaboration des politiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a consulté les ministères à maintes reprises lorsqu'il a élaboré ses politiques relatives à la planification des ressources humaines. Ces consultations ont révélé que, si les ministères reconnaissaient volontiers que la planification des ressources humaines était essentielle à une bonne gestion, ils s'interrogeaient surtout sur son application concrète au sein de la fonction publique. Les ministères se sont demandés s'il était pratique d'appliquer la planification des ressources humaines à tous les groupes et à tous les niveaux. Ils se sont inquiétés de l'absence d'un lien précis entre la planification des ressources humaines et les autres systèmes ayant trait au personnel tels que l'appréciation du rendement, la dotation et la formation et du rapport très mince existant entre la planification des ressources humaines et les autres processus de planification.

3.28 Les vérifications intégrées effectuées cette année et décrites dans d'autres chapitres de ce rapport nous ont permis de constater que les problèmes relevés en 1979, à quelques exceptions près, existaient toujours. En général, les ministères ne possédaient pas de systèmes efficaces de planification des ressources humaines et ils essayaient toujours de régler les problèmes d'excédent ou de manque de personnel une fois mis devant le fait accompli plutôt que de tenter de prévoir les problèmes et d'élaborer des plans d'action pertinents. Il était également évident que les gestionnaires opérationnels ne considéraient pas la planification des ressources humaines comme partie intégrante de leur fonction et que, selon eux, cette tâche relevait des conseillers en personnel des directions du personnel.

3.29 La politique la plus récente, celle ayant trait à la planification de la gestion du personnel, fournissait aux ministères aide et direction sur la manière d'effectuer des rapports d'information. C'est de façon indirecte que cette politique et les politiques antérieures s'attaquaient aux questions préoccupant les ministères et aux lacunes décrites précédemment. Nous avons également remarqué que les indications fournies aux ministères par la politique sur la planification de la gestion du personnel n'étaient pas claires, ce qui faisait que le contenu des rapports soumis aux organismes centraux variait considérablement. Nous croyons que les lacunes générales observées dans les ministères au titre de la planification des ressources humaines sont attribuables à ces facteurs.

3.30 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi, en janvier 1981, un groupe d'étude, formé de représentants des ministères et des organismes centraux, chargé d,examiner les méthodes de planification des ressources humaines à i'intérieur et à i'extérieur de la fonction publique, d'élaborer un projet de modèle de système de gestion des ressources humaines et de formuler des recommandations sur la manière de surmonter les obstacles à la planification efficace des ressources humaines dans la fonction publique fédérale.

3.31 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait examiner et réviser, au besoin, ses politiques et ses lignes directrices en matière de planification des ressources humaines en tenant compte des besoins, des problèmes et des lacunes des ministères; il devrait également, ou besoin, aider les ministères pour que les politiques s'appliquent aux circonstances ministérielles particulières.

3.32 Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne s'est pas toujours préoccupé de l'efficience lorsqu'il a élaboré ses politiques sur la planification des ressources humaines. Par exemple, on n'a pas tenu compte, avant la mise en oeuvre des politiques sur la planification des ressources humaines, des coûts que la mise en application de ces politiques allait imposer au Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi qu'aux ministères et organismes. Cette négligence est importante, étant donné les ressources utilisées par les ministères pour produire les rapports exigés par les politiques.

3.33 La direction de la Politique du personnel a mis sur pied un groupe de travail spécial chargé de recommander à son personnel des procédés à suivre lors de l'élaboration et de la publication des politiques, et notamment l'obligation d'évaluer les coûts reliés à la mise en oeuvre des politiques.

3.34 La planification des ressources humaines pour l'ensemble du gouvernement. Dans le cadre de leur mandat relatif à la planification des ressources humaines dans i'ensemble de la fonction publique à i'égard des groupes professionnels essentiels, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique se sont surtout occupés de la catégorie de la haute direction et, plus récemment, du groupe de la gestion des finances et du groupe de la gestion du personnel. Ils se sont également occupés des problèmes urgents de groupes régionaux ou de groupes professionnels lorsque ces problèmes se sont manifestés.

3.35 A l'exception de ces activités de planification des ressources humaines qui ne visent qu'une fraction minime de l'ensemble du gouvernement, le Secrétariat du Conseil du Trésor ne s'est pas acquitté de ses obligations globales relatives à la planification des ressources humaines pour l'ensemble de la fonction publique que décrivait la politique sur les rôles et attributions en matière de planification des ressources humaines dans la fonction publique.

3.36 Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas, par exemple, analysé l'ensemble des besoins de la fonction publique en matière de ressources humaines pour déterminer les déséquilibres actuels ou prévisibles des ressources dans l'ensemble de la fonction publique, ou d'identifier les groupes professionnels essentiels pour lesquels les organismes centraux doivent effectuer une planification des ressources humaines. De façon générale, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est occupé des problèmes des groupes régionaux ou des groupes professionnels, comme la pénurie d'ingénieurs et de scientifiques pétroliers dans l'Ouest canadien, lorsque ces problèmes sont devenus urgents, plutôt que de prévoir les pénuries en ressources humaines et de s'assurer que des plans d'action existaient afin d'éviter ces situations critiques. A notre avis, l'utilisation efficace de l'effectif au sein de la fonction publique est

fonction de la capacité du Secrétariat du Conseil du Trésor de découvrir les problèmes graves de bonne heure et de veiller à ce qu'on établisse des plans pour les résoudre avant qu'une crise ne surgisse.

3.37 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait évaluer régulièrement les besoins en ressources humaines dans la fonction publique, déterminer les groupes professionnels essentiels à l'égard desquels les organismes centraux devraient procéder à une planification des ressources humaines et faire en sorte que les mesures voulues soient prises.

3.38 Au moment de notre vérification, un programme de planification et d'orientation des ressources humaines était en voie d'élaboration pour la nouvelle catégorie de la gestion qui remplacera celle de la haute direction. Comme l'on était à effectuer la mise au point de ces plans et que les rôles respectifs du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique n'avaient pas encore été précisés, nous n'avons pas vérifie ce programme.

3.39 Le contrôle et l'évaluation des politiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne possédait pas de systèmes lui permettant de contrôler et d'évaluer les politiques relatives a la planification des ressources humaines, exception faite de l'obligation pour les ministères de fournir des renseignements sur la planification sous forme de rapports annuels.

3.40 Les rapports exigés des ministères par la politique sur la planification de la gestion du personnel devaient être, à l'origine, la source des renseignements sur la planification des ressources humaines à l'échelle du gouvernement qui aurait permis au Secrétariat du Conseil du Trésor de s'acquitter de ses fonctions de planification pour l'ensemble du gouvernement. Nous avons constaté, toutefois, que les renseignements étaient souvent incohérents ou peu fiables; par exemple, le volume d'information fournie allait de rapports d'une seule page à des rapports comptant jusqu'à 95 pages.

3.41 Nous avons conclu que le Secrétariat du Conseil du Trésor ne savait pas dans quelle mesure les ministères et organismes respectaient ses politiques en matière de planification des ressources humaines ou ne savait pas si les politiques et les lignes directrices donnaient les résultats escomptés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne savait donc pas si les ministères et organismes avaient établi des systèmes adéquats de planification des ressources humaines.

3.42 La direction de la Politique du personnel a publié, en mars 1981, une politique sur le contrôle, la vérification et l'évaluation de la gestion du personnel qui énonçait l'intention qu'avait le Secrétariat du Conseil du Trésor de contrôler la mise en oeuvre de ses politiques et systèmes en matière de personnel et d'évaluer leur efficacité.

3.43 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait s'assurer que ses processus de contrôle et d'évaluation de la planification des ressources humaines rassemblent assez de renseignements sur les systèmes de planification des ressources humaines des ministères et organismes pour lui permettre d'évaluer dans quelle mesure ses politiques sont respectées et de déterminer les lacunes et les problèmes existant dans les ministères et organismes.

Formation

Données de base

3.44 Au cours des dix dernières années, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré un certain nombre de politiques et de lignes directrices dans le cadre desquelles les ministères et les organismes ont mis en oeuvre leurs programmes de formation. Les politiques les plus importantes, publiées avant 1980, en ce qui concerne les activités générales de formation et de perfectionnement dans les ministères, sont les suivantes:

-Rôles et attributions en matière de formation et de perfectionnement dans la fonction publique (1977).

Analyse des besoins de formation et de perfectionnement et évaluation des résultats (1977).

-Conditions de la formation, du perfectionnement et des subventions (1978).

3.45 Dans notre rapport de 1979, nous avons mentionné que la direction ne pouvait être sûre qu'il y avait eu optimisation des ressources consacrées à la formation et au perfectionnement dans la fonction publique fédérale. Nous avons constaté que les besoins en formation étaient mal déterminés. La formation était souvent planifiée de piètre façon, ses coûts complets n'étaient pas établis, et l'évaluation de la formation était insuffisante. Nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor rende plus rigoureuses ses politiques concernant ces questions.

3.46 En réponse aux préoccupations relatives à la formation formulées dans le rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite et dans celui de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, et suite aux recommandations que nous avons formulées dans notre rapport de 1979, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié, en juin 1980, une nouvelle politique sur la formation du personnel. Cette politique détermine les obligations des ministères, de la Commission de la fonction publique, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de chaque employé en matière de formation. Elle traite d'aspects précis de la formation, tels que les conditions dans lesquelles elle est offerte, le choix des stagiaires et l'évaluation de la formation.

3.47 La politique prévoit également qu'un nouveau conseil de la formation du personnel assurera la direction et la coordination des activités de formation et de perfectionnement au sein de la fonction publique. Le conseil est formé de cadres supérieurs du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique, du Bureau du Conseil privé, du Bureau du contrôleur général et de sous-ministres de cinq ministères. Le secrétaire du Conseil du Trésor en est le président. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit établir un certain nombre de comités de formation, composés de représentants des ministères et des organismes, qui seront en quelque sorte les prolongements du conseil. En janvier 1981, un comité a été établi pour traiter des questions concernant la formation des gestionnaires.

3.48 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a également publié une ébauche du guide d'administration de la formation et un guide des gestionnaires en matière de formation. Le guide d'administration de la formation énonce les exigences administratives pour une mise en oeuvre efficace de la politique sur la formation du personnel et a été distribué aux ministères pour qu'ils l'examinent et le commentent. Le guide des gestionnaires, qui vise à assurer une application uniforme de cette politique et de ses lignes directrices par tous les ministères

et organismes, a tout d'abord été distribué, sous forme d'ébauche, à un certain nombre de ministères.

Observations et recommandations

3.49 L'élaboration des politiques. Bon nombre des faiblesses relatives à la formation offerte dans les ministères que nous avions relevées au cours des vérifications intégrées effectuées en 1979, existaient toujours en 1981. Notre Bureau appuie donc les démarches entreprises par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour la publication d'une nouvelle politique sur la formation du personnel avec les directives et les lignes directrices qui s'y rattachent. Une fois réellement mises en vigueur, celles-ci pourront aider à améliorer considérablement la gestion et le fonctionnement des programmes de formation au sein de la fonction publique.

3.50 Nous avons également noté que la direction de la Politique du personnel avait donné suite aux recommandations formulées dans notre rapport de 1979. Elle a en effet établi des exigences minimales pour la détermination des besoins en formation et pour l'évaluation des cours dans la nouvelle politique, ses directives et ses lignes directrices. De plus, elle a établi un nouveau système informatisé permettant d'obtenir des données sur les coûts de la formation dans les ministères.

3.51 Notre vérification a toutefois révélé que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait pas procédé de manière systématique à l'élaboration et à la communication de la nouvelle politique sur la formation du personnel. Par exemple, le Secrétariat n'avait pas précisé les liens entre la nouvelle politique et les politiques déjà en vigueur et n'avait publié des directives et des lignes directrices que plusieurs mois après la publication de la politique. Cela a d'abord suscité une certaine inquiétude et une certaine confusion dans les ministères et les organismes.

3.52 Cette nouvelle politique stipule que l'efficacité des processus servant à déterminer les besoins en formation des ministères et organismes est étroitement liée à l'efficacité de leur système de planification des ressources humaines et de leurs systèmes d'appréciation du rendement. Toutefois, nos vérifications intégrées ont constamment révélé que les processus de détermination des besoins en formation, les systèmes de planification des ressources humaines et les éléments pertinents des systèmes d'appréciation du rendement ne fonctionnaient pas de façon satisfaisante. Nous avons noté que le Secrétariat du Conseil du Trésor cherchait à améliorer la planification des ressources humaines ainsi que les systèmes qui s'y rapportent: il a établi un groupe de travail sur la planification des ressources humaines.

3.53 Dans sa nouvelle politique sur la formation du personnel, le Secrétariat du Conseil du Trésor a délégué à la Commission de la fonction publique le pouvoir de vérifier certains aspects de la formation dans les ministères et les organismes. Nous avons constaté que le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique, en ce qui a trait à la vérification des programmes de formation des ministères, n'était pas clair. Les organismes centraux, toutefois, travaillaient à préciser leurs attributions respectives à l'aide du conseil de la formation du personnel.

3.54 Le contrôle et l'évaluation des politiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a ni vérifié de manière officielle si l'on respectait les politiques sur la formation et le perfectionnement ni procédé à leur évaluation. Il s'est

contenté d'exiger des ministères et organismes des rapports annuels sur la formation et le perfectionnement. Ces rapports, quoique détaillés, ont été peu utilisés par le Secrétariat du Conseil du Trésor. A l'appui de la nouvelle politique sur la formation du personnel, la direction de la Politique du personnel a élaboré un certain nombre de processus de contrôle et d'évaluation des activités de formation. Mentionnons, entre autres, la vérification des normes de formation professionnelle des ministères et des organismes et la collecte annuelle, auprès des ministères et des organismes, de renseignements sur leurs plans de formation, les coûts de formation et les cours offerts. Lors de notre vérification, les plans précis de mise en oeuvre de ces nouvelles activités de contrôle et d'évaluation étaient en voie d'élaboration.

3.55 Les données sur les activités de formation, sur les coûts connexes et sur les cours des ministères et des organismes seront fournies par un nouveau système informatisé d'information sur la formation et le perfectionnement. Ce système est actuellement à l'essai dans six ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas effectué une analyse coûts-avantages du système proposé comme l'exigent les lignes directrices du Conseil du Trésor sur la mise au point de systèmes de traitement électronique des données.

3.56 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait effectuer une analyse coûts-avantages complète du nouveau système d'information sur la formation et le perfectionnement, après avoir terminé les projets-pilotes et avant que le système ne soit instauré dans l'ensemble de l'administration fédérale.

## Systèmes d'information sur les ressources humaines

### Données de base

3.57 Les organismes centraux et les ministères savent, depuis longtemps, que la prolifération des systèmes informatisés d'information sur les ressources humaines a entraîné un manque d'efficience, dans plusieurs cas. Il y a, entre autres, la collecte et le traitement en double des données et les problèmes de conciliation entre les systèmes des organismes centraux et entre ceux des organismes centraux et ceux des ministères.

3.58 Afin de résoudre ces questions, le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait faire, en 1978, une étude des systèmes d'information sur les ressources humaines utilisés dans la fonction publique. Le groupe chargé de cette étude a conclu qu'il n'existait pas de concept global pour l'élaboration et le développement de ces systèmes et a recommandé qu'il y ait un contrôle lors de l'élaboration de ces systèmes.

3.59 Notre vérification des systèmes d'information sur les ressources humaines dans divers ministères, en 1979, a confirmé l'existence d'un grand nombre des problèmes relevés au cours d'études précédentes. Nous avons recommandé que les organismes centraux élaborent des directives et des lignes directrices qui préconiseraient l'élaboration et l'utilisation économiques et efficientes des systèmes d'information sur les ressources humaines.

3.60 Au cours de notre vérification de 1979, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique ont conjointement fait faire une étude pour suggérer des solutions aux problèmes qu'entraînaient depuis longtemps les systèmes d'information sur les ressources humaines de l'administration fédérale. Les constatations de cette étude ont paru au mois de mai 1979 dans un rapport intitulé "Personnel Data Systems in the Public Service and Recommendations for their Improvement" (L'état des systèmes d'information sur le

personnel dans la fonction Publique et recommandations sur la manière de les améliorer). Ce rapport énumérait les principaux éléments qui ont entravé l'élaboration planifiée des systèmes d'information sur les ressources humaines et présentait une série de recommandations sur la manière de résoudre ces problèmes.

3.61 Le comité directeur principal et le bureau de coordination. Suite aux recommandations de l'étude de 1979, le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et le Service spécialisé en information sur le personnel ont établi en 1979 un comité directeur principal et un bureau de coordination afin d'assurer une mise en place rationnelle et coordonnée des systèmes (nouveaux ou révisés) d'information sur les ressources humaines. Le comité et le bureau sont formés de représentants des trois organismes. Le comité directeur principal a été établi pour stimuler la mise en oeuvre de mesures répondant aux recommandations de l'étude. Le bureau de coordination a pour mandat de coordonner la mise en oeuvre des projets du comité directeur principal.

3.62 Le Secrétariat du Conseil du Trésor. Afin de répondre à ses besoins opérationnels globaux et à ses besoins de gestion générale, le Secrétariat a recours aux systèmes d'information pour la gestion du personnel (SIGP), c'est-à-dire six grands systèmes informatisés de traitement des données sur le personnel. Ces systèmes sont:

- le système sur les titulaires et les mouvements;

- le système d'information sur les langues officielles;

-le système d'enregistrement des présences, des congés, des heures supplémentaires et du travail par équipes (SEPC);

- le système des exclusions;

- le système des droits et des retenues;

le nouveau système d'information sur la catégorie de la gestion.

Le Secrétariat utilise les SIGP pour ses propres besoins, mais il met à la disposition des ministères et des organismes les renseignements qu'ils contiennent. Les ministères et organismes doivent fournir les données qui alimentent les SIGP.

3.63 La Commission de la fonction publique. Pour s'acquitter du mandat de dotation en personnel que lui confie la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Commission de la fonction publique utilise trois principaux systèmes informatisés d'information sur les ressources humaines:

le Permatri et le système d'information sur la haute direction (remplacé par le système d'information sur les ressources de gestion);

-le système de dotation en personnel (remplacé par le système de gestion de l'information sur les nominations);

-le système de formation linguistique le système d'examen des connaissances de langue.

La Commission de la fonction publique utilise également neuf autres systèmes d'information plus réduits sur les ressources humaines.

Observations et recommandations

3.64 Les systèmes centraux d'information sur les ressources humaines. La Commission de la fonction publique a remplacé et amélioré ses systèmes d'information sur les ressources humaines. Nous n'avons donc pas effectué une vérification en profondeur des systèmes actuels. Toutefois, nous avons constaté que la documentation sur ces systèmes ne comprenait pas une description générale des systèmes, ce qui rendait très difficile la tâche d'en connaître à fond tous les éléments.

3.65 En ce qui concerne les systèmes d'information sur les ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons constaté qu'avant de mettre en oeuvre ses principaux systèmes, tels que le SEPC, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait pas déterminé les coûts, les avantages et les répercussions sur les ministères et les organismes des systèmes proposés et des solutions de rechange. Ces évaluations sont requises par les procédés normaux de la direction de la Politique administrative pour le contrôle de l'élaboration des systèmes informatiques.

3.66 Lors de l'élaboration de ses systèmes d'information sur les ressources humaines, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait respecter les procédés normaux de la direction de la Politique administrative pour le contrôle de l'élaboration des projets d'informatique, surtout en ce qui a trait aux études de faisabilité et à l'examen des coûts et des répercussions opérationnelles des systèmes proposés sur les ministères.

3.67 La documentation relative aux SIGP était satisfaisante. Nous avons remarqué que, sauf pour le système d'enregistrement des présences, des congés, des heures supplémentaires et du travail par équipes (SEPC), les utilisateurs au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor étaient satisfaits de la façon dont les principaux systèmes répondaient à leurs besoins.

3.68 Une étude effectuée en 1978 pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor avait exprimé de sérieuses inquiétudes quant aux SEPC. Cette étude faisait mention des besoins des utilisateurs auxquels le système ne répondait pas, des exigences qu'imposait le système sur les ressources des ministères et de sa faible acceptation par ces derniers. Par la suite, le Secrétariat a examiné la possibilité d'améliorer le SEPC, mais a conclu que le rapport coûts-avantages serait défavorable. La présente vérification nous a révélé que le SEPC ne répondait toujours pas aux besoins des utilisateurs pour ce qui est des données sur les heures supplémentaires, lesquelles constituent un élément important du système. Etant donné les répercussions de ce système sur les ressources des ministères et les problèmes exposés précédemment, nous croyons qu'il est nécessaire d'effectuer un autre examen de ce système. Au cours de la dernière étape de notre vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor élaborait des plans pour examiner de nouveau cette question.

3.69 Dans sa déclaration des coûts du SEPC aux ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a inclus que ses coûts d'exploitation interne. Il n'a pas tenu compte des coûts ministériels d'entrée des données ni des coûts subi par le ministère des Approvisionnements et Services pour la conversion des documents de base en un support exploitable par ordinateur. Une étude effectuée par le

Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué que ces coûts supplémentaires dépassaient de beaucoup les coûts internes d'exploitation.

3.70 Nous avons également constaté que la Commission de la fonction publique ne possédait pas de procédés uniformes pour rassembler l'ensemble des coûts de ses systèmes d'information sur les ressources humaines et qu'elle ne mentionnait pas ce qu'il en coûtait aux ministères de fournir des données aux systèmes de la Commission de la fonction publique. L'évaluation coûts-avantages de ses systèmes ne pouvait donc se faire convenablement.

3.71 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique devraient, dans la mesure du possible, déclarer tous les coûts de leurs systèmes d'information sur les ressources humaines ainsi que ceux des ministères et les autres coûts d'exploitation.

3.72 Au cours des vérifications intégrées effectuées cette année dans les ministères, ceux-ci ont fait part du fait que les organismes centraux n'avaient pas examiné complètement, avant la mise en oeuvre des systèmes d'information sur les ressources humaines, les répercussions opérationnelles des obligations que ces systèmes imposaient aux ministères. Les ministères estimaient également que leur participation à l'élaboration des politiques et des systèmes pour l'ensemble du gouvernement avait été insuffisante, étant donné le chevauchement et les coûts que pouvait imposer aux ministères la tâche de fournir des données aux systèmes des organismes centraux. Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor a adopté des mesures visant à accroître la participation des ministères dans ces domaines. Toutefois, étant donné les préoccupations des ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit assurer une meilleure communication avec les ministères ainsi qu'une plus grande participation ministérielle à la planification, à la conception et à l'élaboration des systèmes utilisés à l'échelle du gouvernement.

3.73 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait s'assurer une participation suffisante des ministères à l'élaboration des systèmes d'information sur les ressources humaines et des politiques pour l'ensemble du gouvernement.

3.74 Le mandat initial du Service spécialisé en information sur le personnel au ministère des Approvisionnements et Services était de concevoir, d'entretenir et d'exploiter les systèmes d'information sur les ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor et de fournir un large éventail de services aux ministères et organismes. Cependant, nous avons noté que le Service spécialisé en information sur le personnel s'était concentré sur l'amélioration des systèmes du Secrétariat du Conseil du Trésor et qu'il avait fourni peu de services aux ministères. A notre avis, si on veut réduire le chevauchement de la collecte et du traitement des données, le Service spécialisé en information sur le personnel ou toute autre organisation doit se charger de coordonner l'élaboration et l'exploitation des systèmes au sein de la Commission de la fonction publique, du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères. Au moment de notre vérification, les organismes centraux examinaient le rôle du Service spécialisé en information sur le personnel relativement à une coordination centrale.

3.75 La politique relative aux systèmes d'information sur les ressources humaines. La direction de la Politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor est principalement chargée de l'élaboration des politiques relatives aux systèmes d'information sur les ressources humaines. Jusqu'à tout récemment, cette direction a concentré la plupart de ses efforts sur l'élaboration de ses propres systèmes. Elle n'a pas joué un rôle important sur le plan de la gestion

ou de l'établissement des politiques en ce qui concerne les systèmes d'information sur les ressources humaines des ministères. Elle a publié un dictionnaire des éléments d'information sur le personnel, dont l'emploi est devenu obligatoire en 1978, et a émis, en 1980, un document sur les systèmes de données sur le personnel; toutefois, elle n'avait pas établi de mécanismes pour déterminer dans quelle mesure on se conformait à l'obligation d'utiliser le dictionnaire. De plus, elle n'avait émis, avant la présente vérification, aucune politique ou ligne directrice régissant explicitement l'élaboration des systèmes ministériels d'information sur les ressources humaines dans la fonction publique. Cependant, le 31 août 1981, elle a publié une "Politique relative aux systèmes de données sur le personnel dans la fonction publique du Canada". Cette politique répondait à nos recommandations de 1979 concernant la prolifération des systèmes d'information sur les ressources humaines et le chevauchement des données, en exigeant des ministères qu'ils justifient leurs besoins d'information auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor avant d'élaborer ou de réviser leurs systèmes.

3.76 Les travaux entre les organismes centraux. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique ont pris des mesures pour résoudre les problèmes qui existent depuis longtemps dans les systèmes d'information sur les ressources humaines dans la fonction publique et ce, à l'aide du comité directeur principal et du bureau de coordination établis en 1979. Ces deux organismes centraux ont fortement appuyé ces comités. Le comité directeur principal et le bureau de coordination ont lancé un certain nombre de projets destinés à résoudre les problèmes de dédoublement des données dans les systèmes des organismes centraux. L'un des projets a éliminé le document de séparation de la Commission de la fonction publique, ce qui devrait réduire le fardeau de rapports des ministères et éliminer les problèmes de conciliation des données. Un autre projet a mené à un accord entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique sur l'utilisation d'une formule commune d'entrées pour les données de formation linguistique.

3.77 Un certain nombre d'autres projets financés par le comité directeur principal et le bureau de coordination n'ont connu qu'un succès limité malgré les grandes dépenses effectuées. Il s'agit des projets visant à réduire le chevauchement créé par la formule d'entrée de paye du personnel (2517T), importante source de chevauchement pour l'ensemble du gouvernement, de l'élaboration commune d'un système d'information sur les cadres supérieurs, qui devait être à l'origine un modèle de système élaboré en commun, et du fusionnement du personnel effectuant l'élaboration des systèmes de la Commission de la fonction publique et de celui du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons constaté que le principal facteur responsable du faible succès des projets en commun a été le manque d'entente entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique sur les questions importantes.

3.78 Par exemple, en ce qui concerne l'élaboration commune du système d'information sur les cadres supérieurs, les deux organismes ont eu de la difficulté à concilier les différentes méthodes d'élaboration des systèmes et ont mis huit mois à s'entendre sur les problèmes précis reliés aux systèmes actuels et sur les besoins en information de chaque organisme. En conséquence, ils n'ont pas respecté les délais établis et ont entrepris d'élaborer leurs propres systèmes avec l'intention de reprendre l'élaboration en commun à une date ultérieure.

3.79 Le comité directeur principal a mis en route le projet de fusionnement afin de réduire le chevauchement des tâches entre les organismes centraux en fusionnant en un seul service les groupes des deux organismes chargés de

l'élaboration, de la mise en place et de l'exploitation des systèmes informatiques. Nous avons constaté qu'après deux ans d'études intensives, le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor et celui de la Commission de la fonction publique ne s'entendaient pas encore sur des questions fondamentales comme celle des avantages économiques du fusionnement. Nous avons également constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor appuyait sans réserve le concept du fusionnement, mais que la Commission de la fonction publique avait exprimé de sérieuses réserves sur la faisabilité technique et opérationnelle du fusionnement. Nous avons aussi constaté que le projet n'avait pas été précédé d'un examen en profondeur de l'ensemble des contraintes et des solutions de rechange. Nous croyons qu'en raison de ces facteurs, il est peu probable que le projet soit mené à bonne fin. A cause des problèmes précités, le comité directeur principal a récemment remis le fusionnement à plus tard et a entrepris des études au sujet d'une mise en commun des données. A notre avis, les organismes centraux auraient pu éviter beaucoup d'efforts inutiles s'ils avaient examiné convenablement les solutions de rechange avant d'entamer le projet de fusionnement.

3.80 À l'origine, le comité directeur principal et le bureau de coordination ont été établis de façon temporaire afin de mettre en oeuvre les recommandations du rapport de 1979 sur les systèmes d'information sur le personnel dans la fonction publique. Etant donné l'importance des problèmes qu'il reste à résoudre, ces comités doivent être maintenus de façon permanente et bénéficier d'un appui soutenu de la part de la haute direction.

3.81 Le comité directeur principal et le bureau de coordination devraient être établis de façon permanente jusqu'à ce que le problème du chevauchement entre les systèmes des organismes centraux soit résolu.

3.82 Ni le Secrétariat du Conseil du Trésor ni le comité directeur principal n'ont élaboré de plan d'ensemble visant à améliorer les systèmes d'information sur les ressources humaines dans la fonction publique. Nous croyons qu'un plan à long terme, permettant d'établir des objectifs et des priorités et d'élaborer des plans d'action, est essentiel pour arriver à l'économie et à l'efficience dans l'élaboration et l'exploitation des systèmes d'information sur les ressources humaines dans la fonction publique.

3.83 Il faudrait que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore un plan à long terme pour résoudre les problèmes de prolifération et de chevauchement des systèmes d'information sur les ressources humaines dans la fonction publique.

LA GESTION DE LA PHOTOCOPIE

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Introduction | 4.1 | 103 |
| Expansion et coût de la photocopie | 4.5 | 103 |
| Portée de la vérification | 4.13 | 106 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | 4.17 | 107 |
| Observations et recommandations | | |
| L'attribution des responsabilités | 4.26 | 109 |
| La définition des besoins et des exigences | 4.32 | 111 |
| L'acquisition | 4.39 | 112 |
| Le contrôle | 4.43 | 113 |
| L'information | 4.58 | 116 |


LA GESTION DE LA PHOTOCOPIE

## Introduction

4.1 Les photocopieurs sont devenus un outil omniprésent et essentiel aux opérations du gouvernement. En novembre 1980, les ministères et organismes du gouvernement fédéral ont acheté ou loué environ 6250 photocopieurs et ont produit quelque 75 millions de photocopies. Sur une base annuelle, cela constitue environ 900 millions de photocopies. Même si le coût de la photocopie dans un seul ministère ou organisme peut ne pas sembler important, l'on estime au bas mot que le coût, y compris la main-d'oeuvre, pour l'ensemble du gouvernement, dépasse vraisemblablement $ 50 millions par année.

4.2 En plus des avantages et du coût plus directs, la photocopie a d'autres caractéristiques qui en font une ressource importante nécessitant une bonne gestion, si l'on veut atteindre une optimisation des ressources. La photocopie peut notamment engendrer des coûts indirects considérables en permettant de reproduire l'information d'une manière facilement accessible et peu coûteuse. Même si, dans la plupart des cas, la photocopie facilite indiscutablement la communication, elle peut également faire perdre un temps précieux à manipuler, lire, classer ou disposer du texte photocopié. Dans la mesure où les photocopies sont produites et distribuées inutilement, ce coût indirect n'est compensé en aucune façon.

4.3 Notre vérification de la gestion de la photocopie au sein du gouvernement avait pour but de déterminer si les politiques, la procédure et les pratiques actuelles en ce qui concerne l'acquisition et l'utilisation du matériel et des services tenaient compte de l'économie et de l'efficience.

4.4 Nous reconnaissons que l'importance de la photocopie dans les communications au sein des ministères, son caractère décentralisé, ainsi que la facilité d'accès aux photocopieurs rendent difficile la mise en oeuvre de contrôles coût-efficacité. Selon le Conseil du Trésor, la photocopie est l'un

des domaines où une restriction administrative doit s'appliquer; et il semble que les dépenses de photocopie dans tout le gouvernement se sont stabilisées au cours des dernières années. Néanmoins, nous croyons, d'après les résultats de notre vérification, qu'il est possible et justifié d'améliorer le contrôle et la direction aussi bien au niveau de l'administration centrale qu'aux niveaux ministériels.

Expansion et coût de la photocopie

4.5 Un photocopieur se définit généralement comme un appareil destiné à produire des exemplaires de documents directement d'un original, par opposition à un duplicateur qui utilise un intermédiaire. Les photocopieurs qu'utilisent les ministères et organismes vont des petits modèles de bureau à de gros appareils hautement perfectionnés qui peuvent, dans certains cas, faire concurrence aux duplicateurs en ce qui a trait au volume et au coût de production.

4.6 Le ministère des Approvisionnements et Services administration des Approvisionnements (MAS-Approvisionnements) publie annuellement un Recueil de renseignements sur les photocopieurs pour aider les ministères et organismes à acquérir et à gérer le matériel de photocopie. Ce document divise les besoins de photocopie selon deux grandes catégories: des photocopieurs d'appoint qui produisent jusqu'à 40 000 photocopies par mois et des photocopieurs à grand débit qui fournissent plus de 40 000 photocopies par mois.

4.7 La plupart des photocopieurs d'appoint sont utilisés selon la méthode du premier arrivé, premier servi. Bien qu'ils soient destinés à produire chaque fois un nombre relativement peu élevé de photocopies, ils sont facilement accessibles et fournissent un service rapide à un nombre limité d'utilisateurs locaux. Les photocopieurs à grand débit sont habituellement centralisés, mis en marche par des opérateurs à plein temps et sont utilisés pour des travaux à tirage élevé. On en tire généralement des copies de moindre coût mais ils n'offrent pas le même degré de commodité aux utilisateurs. Une des questions clés de la gestion de la photocopie est d'en arriver à un équilibre satisfaisant entre la commodité et le coût.

4.8 Au cours de la dernière décennie, il y a eu une augmentation importante dans la gamme du matériel disponible et ses possibilités de rendement. Selon des données du secrétariat du Conseil du Trésor, le coût annuel de location des appareils de photocopie au gouvernement fédéral est passé, entre 1972-1973 et 1975-1976, de $ 7,3 millions a environ $ 24 millions. Bien que nous n'ayons pu évaluer dans quelle proportion l'inflation a joué dans cette augmentation, il est peu probable que cette proportion eût été importante. Au cours des trois années suivantes, le coût a augmenté beaucoup plus lentement et est passé à $ 26 millions en 1978-1979, ce que l'on peut probablement attribuer aux restrictions administratives alliées à une meilleure prise de conscience du coût de la photocopie, à une réduction des coûts de location provenant d'une plus forte concurrence entre les fournisseurs et, peut-être, à une certaine saturation du marché.

4.9 Pour obtenir des renseignements plus complets et plus actuels sur l'expansion et sur le coût de la photocopie au sein du gouvernement, nous avons mené une étude dans les ministères et organismes qui figurent dans les annexes A et B de la Loi sur l'administration financière et dans les directions plus importantes désignées comme ministères aux termes de la Loi. Comme nous n'avons pu obtenir de certains ministères et organismes des renseignements complets, nous avons fait une estimation prudente.

4.10 Notre estimation basée sur cette étude démontre qu'en novembre 1980 le gouvernement possédait ou louait environ 6 250 photocopieurs. La plupart (98 p. 100) étaient des appareils d'appoint. La majorité des photocopies (75 p. 100) provenaient de photocopieurs d'appoint et représentaient par conséquent des travaux relativement courts sur le plan de la quantité des originaux et des photocopies par original. Le 25 p. 100 restant représentait une production à grande échelle de photocopieurs à grand débit. Une proportion importante de ce taux comprenait la production de photocopieurs à grand débit exploités par le MAS-Approvisionnements dans ses succursales d'imprimerie.

4.11 Le tableau suivant montre les éléments les plus importants du coût de la photocopie. En nous basant sur les renseignements extraits de l'étude et sur les hypothèses démontrées dans le tableau, nous estimons que le coût de la photocopie s'élevait au gouvernement à plus de $ 50 millions par année. Il y a d'autres coûts rattachés à la photocopie, tels que l'achat des services de photocopie du secteur privé et l'énergie consommée par le matériel de photocopie, pour lesquels nous ne possédions aucune base d'estimation.

Coût annuel de la photocopie au gouvernement fédéral (estimation)

| Types de coût | Montant (en milliers de dollars) |
|---|---|
| Photocopieurs loués<br>- y compris la location et les fournitures | $ 24 240 |
| Photocopieurs achetés<br>- y compris l'amortissement (linéaire, 60 mois), l'entretien et les fournitures | $ 2 300 |
| Opérateurs à plein temps<br>- en supposant un traitement annuel de $ 20 000 par opérateur | $ 3 400 |
| Utilisateurs-opérateurs (photocopieurs auxiliaires)<br>- en supposant une production de 10 photocopies et 2 minutes par voyage plus un traitement annuel de $15000 | $ 18530 |
| Espace<br>- en supposant 5 mètres carrés par machine à $ 100 le mètre carré | $ 3 120 |
| Total | $ 51 590 |

4.12 Quant aux coûts unitaires, nous avons constaté que le coût, par photocopie, de la location et des fournitures pour les photocopieurs d'appoint utilisés dans les ministères et organismes (3,6 cents) se comparait avantageusement aux renseignements similaires provenant de certains grands utilisateurs de ces photocopieurs dans le secteur privé et dans un gouvernement provincial. Quant aux photocopieurs à grand débit, le coût unitaire était de 1,8 cent. Il est à noter qu'aucun de ces coûts unitaires n'est totalement

complet puisqu'on ne tient pas compte des coûts indirects et des coûts de main-d'oeuvre. Toutefois, le coût par photocopie n'est pas un indice d'économie entièrement fiable. En effet, le coût de location d'un photocopieur d'appoint se calcule sur un taux de base mensuel et sur un coût supplémentaire pour chaque photocopie. En d'autres termes, plus le volume de photocopies est élevé, moindre sera le coût par copie; par contre, le coût total de location mensuelle sera plus élevé. Lors de notre vérification, nous n'avons pas essayé de déterminer dans quelle mesure les photocopies étaient, en fait, nécessaires.

Portée de la vérification

4.13 Nous avons évalué les fonctions suivantes en nous servant de critères découlant de ceux qui ont été définis lors de la vérification de la gestion du matériel, au chapitre 2 du Rapport annuel de 1980:

-l'attribution des responsabilités pour la gestion de la photocopie;

-l'analyse des besoins et des exigences de photocopie, et l'acquisition du matériel et des services;

- les contrôles;

-les renseignements pour appuyer la gestion de la photocopie.

4.14 Lors de l'évaluation de ces fonctions nous avons examiné les politiques et directives élaborées par le Conseil du Trésor relativement à la photocopie et la façon dont leur mise en oeuvre était contrôlée. Nous avons également examiné le rôle et les activités du MAS-Approvisionnements qui fournit des conseils et de l'aide aux ministères et organismes sur la manière de gérer l'acquisition et l'utilisation du matériel de photocopie par l'intermédiaire du Centre de produits techniques, de bureau et de construction. De plus, le MAS-Approvisionnements fournit des services de photocopie par l'intermédiaire de la direction des Succursales de l'Imprimerie du gouvernement canadien.

4.15 Nous avons examiné la gestion de la photocopie principalement dans les administrations centrales (région de la Capitale nationale) des six ministères suivants:

Emploi et Immigration;

Environnement;

Industrie et Commerce;

Santé nationale et Bien-Être social;

Revenu Canada Impôt;

Secrétariat d'État.

Pour le mois de novembre 1980, ces six ministères étaient responsables de l'utilisation d'environ 24 p. 100 des photocopieurs et 19 p. 100 des photocopies produites par les ministères et organismes.

4.16 Lors de la vérification, nous avons obtenu des renseignements sur les pratiques de gestion dans d'autres organismes qui se servent du matériel de

photocopie. Nous avons eu des discussions avec un certain nombre d'entreprises du secteur privé qui font un très grand usage des photocopieurs, et nous avons interviewé des fournisseurs commerciaux des services de photocopie afin de connaître les autres possibilités de services disponibles aux ministères et organismes du gouvernement.

Sommaire des observations des vérificateurs

4.17 Attribution des responsabilités. En 1976, selon le Conseil du Trésor, la photocopie était l'un des domaines où l'on devait appliquer des restrictions administratives dans tout le gouvernement. Ce programme exigeait du MAS-Approvisionnements qu'il exerce un contrôle, par un examen antérieur à l'achat, sur les acquisitions de matériel de photocopie par les ministères. Le MAS-Approvisionnements ayant perçu une incompatibilité entre ce contrôle et son rôle premier de fournisseur de services, il n'effectue plus d'examens préalable à l'acquisition pour s'assurer que les ministères achètent le matériel approprié à moindre coût.

4.18 En ce qui concerne les photocopieurs à grand débit, le MAS-Approvisionnements a fourni des conseils et de l'aide aux ministères pour qu'ils puissent acheter le matériel le plus rentable. Dans le cas des photocopieurs d'appoint, la MAS-Approvisionnements produit et publie annuellement un Recueil de renseignements sur les photocopieurs pour permettre aux usagers de choisir et de demander au MAS-Approvisionnements l'équipement le moins dispendieux et qui réponde à leurs besoins. Le MAS-Approvisionnements accepte toutes les demandes dûment autorisées. Toutefois, il avise le Conseil du Trésor de toute sélection, par un ministère, d'un équipement dont le coût de location n'est pas en deçà de $ 25 par mois par rapport au coût le moins élevé, tel que précisé dans le recueil. Ces rapports démontrent que les ministères n'ont pas toujours choisi de louer des photocopieurs au moindre coût.

4.19 Définition des besoins et des exigences. Les ministères ont généralement préféré louer ou acheter leur propre matériel plutôt que d'utiliser les services de photocopie du MAS-Approvisionnements ou du secteur privé. Lorsque nous avons examiné les processus de définition des besoins et des exigences, nous avons constaté que souvent, les ministères n'évaluaient pas leur niveau réel de besoin des services de photocopie ou n'évaluaient pas les coûts et avantages des autres moyens de satisfaire leurs besoins. La direction des Succursales du MAS-Approvisionnements n'avait pas maintenu dans tous les cas des normes de service et les ministères n'avaient pas toujours une perception très claire du niveau de service auquel ils pouvaient s'attendre de la part des centres de photocopie du MAS, pour satisfaire les demandes de grandes quantités de photocopies.

4.20 Acquisition. La méthode habituelle d'acquérir des photocopieurs a consisté à les louer plutôt qu'à les acheter. Même si nous reconnaissons qu'au point de vue administratif, il est plus simple de les louer, nous avons constaté que les ministères n'avaient pas évalué de façon systématique les avantages relatifs d'achat et de location pouvant les aider à prendre des décisions adéquates relativement à l'acquisition du matériel. En nous fondant sur des hypothèses prudentes, nous avons analysé un certain nombre de décisions de location, et dans une grande proportion de ces cas, on aurait pu réaliser des économies en achetant le matériel. Évidemment, en pratique, toute économie réalisable doit être considérée en tenant compte des autres facteurs pouvant jouer dans la décision d'acquisition telles que les considérations d'entretien et de réparation et les répercussions éventuelles de changements technologiques et des conditions du marché.

4.21 Le Conseil du Trésor n'a pas exigé des ministères et organismes qu'ils évaluent le coût-efficacité des diverses méthodes d'acquisition de photocopieurs. Au moment de notre vérification, cependant, on établissait une politique de l'acquisition rentable de biens mobiliers.

4.22 Contrôle. Quelques-uns des ministères dont nous avons fait la vérification avaient introduit des procédés et des pratiques visant à diminuer le gaspillage dans l'utilisation du matériel de photocopie. Dans d'autres ministères, il existait peu de pratiques de ce genre. Dans tous les ministères, il y avait lieu d'apporter des améliorations dans certains domaines, par exemple, la mise en oeuvre des mesures pour rendre les employés plus conscients du coût de la photocopie et pour promouvoir des pratiques saines en rapport avec la photocopie.

4.23 Le Recueil de renseignements sur les photocopieurs, est axé principalement sur l'acquisition de photocopieurs d'appoint. Bien qu'il soit un guide utile pour les ministères et organismes qui sont contraints de choisir parmi un éventail d'équipement et de barèmes de prix complexes, ce document ne renferme qu'une brève section sur la gestion de la photocopie. Il faudrait améliorer cette section afin d'aider les ministères et organismes a élaborer des techniques pratiques de gestion de la photocopie, lesquelles doivent être adaptées à leurs propres besoins.

4.24 Information. Les ministères vérifiés n'avaient pas élaboré de moyens suffisants pour évaluer leur efficacité en ce qui concerne la gestion et le contrôle des ressources de photocopie. À quelques exceptions près, ces ministères n'avaient pas établi de procédés pour contrôler les coûts de la photocopie et l'utilisation des photocopieurs, ni élaboré de rapports visant à informer les gestionnaires des coûts et des orientations. L'absence d'information dans les ministères augmente le risque de prolifération de photocopieurs et de gaspillage dans le domaine de la photocopie.

4.25 Au moment de la vérification, les politiques du Conseil du Trésor sur l'utilisation du matériel ont été élargies de manière à englober les politiques de contrôle en matière de consommation. Ces politiques seront axées, entre autres, sur le besoin qu'ont les ministères et organismes de contrôler les coûts de l'équipement et les taux d'utilisation.

## Observations et recommandations

### L'attribution des responsabilités

4.26 Dans sa circulaire No 1976-2, émise en janvier 1976, le Conseil du Trésor a défini un certain nombre de domaines où il devait y avoir des restrictions fiscales et des réductions au niveau des dépenses administratives. Le matériel de photocopie était clairement défini comme l'un de ces domaines. Le MAS-Approvisionnements était chargé d'examiner toutes les demandes concernant l'achat ou la location du matériel de photocopie afin de permettre:

de faire des recommandations plus explicites aux ministères et organismes clients sur les économies maximales qu'il est possible de réaliser, par exemple, en utilisant un type de machine différent ou en mettant en commun le matériel dont le ministère dispose.

4.27 La tâche qu'avait le MAS-Approvisionnements d'examiner toutes les demandes des ministères et organismes équivalait, de fait, à un contrôle de la sélection et de l'acquisition du matériel de photocopie et était considérée ainsi. Ce contrôle, par le MAS-Approvisionnements, a provoqué une forte réticence de la part des ministères qui estimaient qu'on leur refusait la quantité ou le type d'équipement qu'ils croyaient nécessaire. De son côté, le MAS-Approvisionnements percevait que son rôle de fournisseur de services était compromis par le besoin d'établir un contrôle sur le matériel acquis par les ministères.

4.28 Au mois de juillet 1980, le MAS-Approvisionnements a cessé d'effectuer l'examen préalable à l'acquisition et il a remis au Conseil du Trésor un avis écrit concernant sa décision. Quant aux photocopieurs à grand débit, le MAS-Approvisionnements fournit des conseils et de l'aide aux ministères pour chaque cas particulier afin que ceux-ci acquièrent l'équipement le plus rentable. En ce qui concerne les photocopieurs d'appoint, le MAS-Approvisionnements publie annuellement le Recueil de renseignements sur les photocopieurs qui renferme des précisions techniques sur la plupart des photocopieurs d'appoint et sur l'équipement auxiliaire disponibles, des renseignements sur le prix de location, les conditions fondées sur des offres annuelles permanentes qui sont négociées avec les fournisseurs, et le prix d'achat pour l'équipement, les accessoires et les fournitures. Le Recueil de renseignements sur les photocopieurs est une publication de grande valeur largement utilisée par les ministères et organismes qui sont contraints de choisir parmi un éventail d'équipement et des barèmes de prix de plus en plus complexes.

4.29 À l'exception de certaines régions éloignées où toutes les demandes de photocopieurs sont traitées par le MAS-Approvisionnements sur une base individuelle, le recueil fournit la base selon laquelle les ministères et organismes doivent soumettre leurs demandes au MAS-Approvisionnements pour les photocopieurs d'appoint. De son côté, le MAS-Approvisionnements accepte toutes les demandes ministérielles de photocopieurs d'appoint:

-qui sont le moins cher, quel que soit le volume;

-dont le coût de location mensuel pour l'équipement soit en deçà de $ 25 de l'équipement le moins cher;

-qui sont au-dessus du coût moindre, si la demande, signée par le responsable, indique que le ministère est conscient des frais supplémentaires et les accepte.

4.30 Depuis novembre 1980, un rapport d'exceptions mensuel, dans lequel figurent les demandes de photocopieurs qui sont traitées par le MAS-Approvisionnements et qui dépassent le coût moindre par plus de $ 25 par mois, est envoyé au Conseil du Trésor. Les rapports compris entre le 1er novembre 1980 et le 31 mars 1981 ont montré que lorsque les ministères ne louaient pas de photocopieurs d'appoint à moindre coût (ou en deçà de $ 25 par mois de l'équipement le moins cher), le gouvernement a encouru des coûts supplémentaires d'environ $ 580 000. Ce chiffre représentait presque 6 p. 100 de la valeur totale des contrats de photocopieurs d'appoint négociés au cours de la même période. Le Conseil du Trésor a alors accepté d'exercer un contrôle et, au moment de notre vérification, il était en voie d'élaborer un plan d'action exigeant que les ministères lui fournissent des explications écrites lorsque ces contrats dépassent le coût moindre.

4.31 Lorsque nous avons examiné l'attribution des responsabilités dans les ministères, nous avons constaté que tous les ministères avaient des employés désignés pour remplir les fonctions liées à la gestion de la photocopie. Toutefois, dans certains ministères, cette responsabilité faisait partie des tâches générales de gestion du matériel et les fonctions particulières à la gestion de la photocopie n'étaient pas clairement définies. Dans certains cas, il était évident que les gestionnaires du matériel n'étaient pas capables d'accorder le temps et l'attention nécessaires à la gestion adéquate d'un grand nombre de photocopieurs et d'un volume important de photocopies.

La définition des besoins et des exigences

4.32 Il incombe aux ministères et organismes de déterminer leurs besoins de services de photocopies ainsi que leurs besoins de photocopieurs d'appoint parmi la gamme choisie par le MAS-Approvisionnements. Nous avons vu des exemples où, par le passé, des analyses approfondie des besoins avaient été effectuées avec l'aide du MAS-Approvisionnements, mais nous avons remarqué que les ministères examinés ne faisaient généralement pas de telles évaluations. De façon générale, bien que le Recueil de renseignements sur les photocopieurs établisse les démarches relatives à la détermination des besoins et exigences en matière de photocopie, il n'établit pas les renseignements de base nécessaires aux analyses détaillées des besoins en matière de photocopie.

4.33 Les ministères et organismes peuvent répondre de plusieurs façons à leurs besoins de photocopie. Ils peuvent faire un seul choix ou en combiner plusieurs:

-l'acquisition d'équipement par location ou achat;

-l'achat de services des centres de photocopie du MAS-Approvisionnements;

-l'achat de services de photocopie du secteur privé;

-le partage de l'équipement avec d'autres ministères ou avec des divisions administratives au sein d'un ministère.

4.34 Nous avons constaté que, lorsqu'il s'agissait de satisfaire leurs besoins de photocopie, certains ministères n'examinaient pas adéquatement les coûts et avantages des solutions de rechange notamment en ce qui concerne des facteurs tels la commodité, la qualité de la photocopie et le besoin de sécurité. Par exemple, nous avons relevé des cas où les personnes qui prenaient les décisions n'étaient pas conscientes des coûts des services de photocopie fournis par le MAS-Approvisionnements ou par les centres commerciaux de photocopie. En pratique, les ministères et organismes répondent à la plupart de leurs besoins de photocopie en louant ou en achetant leur propre équipement. En novembre 1980, environ 85 p. 100 de tous les travaux de photocopie ont été faits à l'aide d'équipement loué ou acheté par les ministères et organismes et la majeure partie du reste a été effectuée par les 61 centres de photocopie du MAS-Approvisionnements dans la région de la Capitale nationale et au Canada. Là où les centres de photocopie du MAS ne sont pas facilement accessibles dans la région de la Capitale nationale, l'Imprimerie du gouvernement canadien a convenu d'offres permanentes de services de photocopie par le secteur privé.

4.35 Nous avons mené une étude sur sept bâtiments à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, lesquels étaient occupés par un certain nombre de

ministères et d'organismes. Cette étude a démontré qu'il existait peu de partage d'équipement au niveau des ministères et des organismes. De la même façon, nous avons constaté que d'importantes divisions administratives au sein des ministères avaient tendance à agir de façon autonome pour l'acquisition et l'utilisation des photocopieurs d'appoint.

4.36 Les ministères et organismes devraient mettre en oeuvre des procédures adéquates pour déterminer leurs besoins de services de photocopie et devraient évaluer d'autres moyens de satisfaire leurs besoins déterminés.

4.37 Les centres de photocopie du MAS-Approvisionnements ont pour but essentiel d'aider à satisfaire les besoins de photocopies en grande quantité provenant des ministères et organismes. Il est évident, cependant, que les ministères avaient différentes perceptions de ce qui constituait un service adéquat de la part des centres de photocopie du MAS, ou qu'ils avaient en fait connu différentes qualités de service. Par exemple, certains ministères nous ont indiqué qu'ils préféraient employer leur propre équipement car le temps d'exécution aux centres de photocopie du MAS était trop long. D'autres se sont montrés satisfaits de tous les aspects du service reçu des centres de photocopie du MAS. On nous a communiqué, à ce sujet, que bien que la direction des Succursales du MAS avait, dans le passé, élaboré et mis en pratique, dans certains centres, des normes de services, celles-ci sont tombées dans l'oubli. Il était donc difficile pour les ministères de connaître la qualité de service à laquelle ils pouvaient s'attendre de la part de certains centres de photocopie du MAS et, par conséquent, d'analyser plus objectivement les coûts et avantages relatifs des autres moyens de satisfaire leurs besoins de photocopie.

4.38 Le MAS-Approvisionnements devrait établir et publier des normes de service pour ses centres de photocopie.

L'acquisition

4.39 Sauf quelques exceptions notables, les ministères examinés ont généralement choisi de louer l'équipement sans effectuer d'analyses objectives sur l'achat comme autre moyen d'acquisition. Des 6 250 photocopieurs utilisés dans les ministères et organismes en novembre 1980, moins de 10 p. 100 avaient été achetés; ce qui démontre bien l'ampleur de l'utilisation de l'équipement loué.

4.40 Parmi les raisons de rejet de l'option d'achat, certains ministères ont mentionné le coût, l'évolution rapide de la technologie et les frais élevés des contrats d'entretien. Nous avons également constaté que certains gestionnaires étaient peu disposés à envisager l'achat de photocopieurs car il est plus facile, au point de vue administratif, de louer l'équipement. Les achats de photocopieurs sont financés par le budget d'immobilisations et requièrent normalement une planification à long terme et des justifications plus détaillées que les locations qui sont imputées aux budgets de fonctionnement. De plus, on a laissé supposer que les photocopieurs achetés prendraient davantage le temps des gestionnaires. Par exemple, il faut tenir l'inventaire des photocopieurs achetés, mais très rarement des photocopieurs loués.

4.41 Nous avons examiné 65 décisions de location et dans un grand nombre de ces cas, en se basant sur des hypothèses prudentes concernant des facteurs tels que les taux d'intérêts, la durée économique de l'équipement et les crédits de location accumulés, notre analyse indiquait qu'il aurait été plus économique d'acheter l'équipement. Notre objectif ici n'est ni de promouvoir l'achat ni la

location comme moyen le plus approprié d'obtenir des photocopieurs mais plutôt de mettre l'accent sur la nécessité qu'il y a de faire des comparaisons de coûts afin de s'arrêter sur une méthode d'acquisition. Il est clair que les ministères doivent tenir compte des contraintes administratives et autres, sans oublier le temps pris par le personnel pour effectuer des examens des avantages d'achat face aux avantages de location. Cependant, une prise de conscience concernant les répercussions du coût complet de leurs décisions devrait être un facteur essentiel lorsqu'ils font leurs choix.

4.42 Le Conseil du Trésor nous a communiqué à ce sujet que l'on établissait une politique visant à favoriser davantage l'acquisition plus rentable de tous les biens immobiliers, y compris l'équipement de photocopie, par l'amélioration des méthodes d'analyse de la location par rapport à l'achat. Cette nouvelle politique se voudra un guide auprès des gestionnaires-utilisateurs, au sujet de la méthodologie à utiliser pour effectuer de telles évaluations.

Le contrôle

4.43 Dans les ministères et organismes, ce sont les utilisateurs eux-mêmes qui font fonctionner la plupart des photocopieurs d'appoint; c'est donc un système basé sur la confiance. Même s'il est probable que, dans la plupart des cas, ce soit l'approche la plus pratique et la plus rentable, il s'ensuit quelquefois un usage impropre, abusif et un gaspillage inévitable. Voici les cas les plus fréquents:

-produire des photocopies seulement parce qu'elles pourraient être demandées au lieu d'en faire circuler une qui suffirait aux fins d'information;

-utiliser des photocopieurs d'appoint alors que les photocopieurs à grand débit ou les duplicateurs seraient plus économiques ou vice versa;

-faire des photocopies pour son usage personnel;

-photocopier de nouveau pour améliorer la qualité de l'impression plus que nécessaire;

-gaspiller des photocopies par suite d'erreurs de l'opérateur ou par inattention.

4.44 Une fois que l'acquisition d'un photocopieur a été justifiée et que celui-ci a été acquis et mis en marche, il y a une tendance à l'utiliser plus que prévu. Par exemple, un photocopieur qui provoque de longues files d'attente à cause de sa lenteur pourrait être modernisé. Dès que les utilisateurs s'aperçoivent qu'ils peuvent faire plus de photocopies dans le même temps, le nombre de photocopies augmente. Cela peut s'expliquer notamment par le fait que l'on n'utilise plus de papier carbone pour le matériel dactylographié, ou que l'on n'utilise plus des listes de distribution pour diffuser l'information. De plus, il peut y avoir un changement dans l'utilisation des appareils; c'est-à-dire que l'on emploie un nouvel appareil de préférence à des photocopieurs plus lents et plus anciens, ou à l'envoi de matériel aux centres de photocopie. Comme le nouvel appareil sert de plus en plus, le gestionnaire peut commencer de nouveau le cycle en modernisant davantage.

4.45 Lors de notre vérification, nous n'avons pas essayé d'évaluer la mesure dans laquelle les photocopieurs sont mal utilisés. Toutefois, nous nous sommes demandé s'il existait des procédures ou pratiques dans les ministères et

organismes pour gérer les coûts de la photocopie et exercer un contrôle raisonnable sur le gaspillage.

4.46 Prise de conscience de l'utilisateur. Enfin, le coût de la photocopie, doit être contrôlé par l'utilisateur. La prise de conscience et l'attitude de l'utilisateur sont donc des facteurs essentiels pour ce contrôle. Voici des renseignements qui pourraient aider l'utilisateur à prendre des décisions adéquates:

-le coût d'utilisation des photocopieurs d'appoint et des appareils à grand débit pour chaque photocopie, ou les coûts d'exploitation mensuels;

-le nombre d'originaux et d'exemplaires par original au-dessus duquel il faudrait utiliser les photocopieurs à grand débit, au lieu des photocopieurs d'appoint;

-l'endroit où est situé le photocopieur à grand débit le plus proche (soit dans le même bâtiment ou dans d'autres centres de photocopie) et les procédures pour y faire effectuer des travaux.

4.47 Dans bon nombre de ministères, il y avait des affiches indiquant les règles d'emploi des photocopieurs et l'endroit où sont situés les autres appareils. Toutefois, nous n'avons trouvé aucune affiche donnant des renseignements sur le coût de chaque photocopie ou le coût global d'exploitation. En effet, on ne semblait pas trop s'efforcer d'accroître la prise de conscience des employés relativement au coût de la photocopie et ce, à l'aide de campagnes pour accroître cette prise de conscience ou à l'aide d'avis soulignant le coût de la photocopie et décrivant les pratiques adéquates de l'utilisateur pour aider à en contrôler le coût.

4.48 Opérateurs principaux. Dans son Recueil de renseignements sur les photocopieurs, le MAS-Approvisionnements recommande de désigner un opérateur principal pour chaque appareil. Cette pratique est également encouragée par les fournisseurs d'équipement dont la plupart offrent gratuitement des cours de formation. Les opérateurs principaux sont normalement chargés de veiller à ce qu'il y ait des fournitures et que l'équipement fonctionne bien, de remédier aux problèmes de fonctionnement mineurs, et d'assurer la liaison entre le ministère et les fournisseurs pour ce qui est de l'entretien et des réparations. Le MASApprovisionnements possède une ligne téléphonique directe à laquelle les opérateurs principaux peuvent avoir recours si les fournisseurs n'offrent pas la qualité de service requise. De plus, les opérateurs principaux peuvent tenir un registre de la quantité produite et envoyer aux gestionnaires du matériel les données sur la performance. Lorsque, dans les endroits où sont situés les photocopieurs, l'on affiche le nom, le numéro de téléphone et le poste de travail des opérateurs principaux responsables, cela signifie que ceux-ci peuvent être facilement rejoints par les utilisateurs si des problèmes de fonctionnement surviennent.

4.49 Il y avait un opérateur principal dans tous les ministères examinés, même s'il y a des cas où ceux-ci n'étaient pas nommés ou formés. Un certain nombre de ministères ont formellement défini les responsabilités de l'opérateur principal dans une directive pour l'ensemble du ministère.

4.50 Toutefois, dans la majorité des ministères examinés, les noms des opérateurs principaux n'étaient pas affichés aux endroits où sont situés les photocopieurs d'appoint, et peu d'instructions avaient été affichées quant aux étapes à suivre dans le cas de défaillance d'un appareil. Lorsque cette

situation se présente, on laisse aux utilisateurs le soin de résoudre tout problème d'équipement qu'ils pourraient rencontrer. Une réaction fréquente est de ne prendre aucune mesure pour résoudre le problème si ce n'est de chercher un autre photocopieur pour continuer le travail. Certains utilisateurs procèdent par tâtonnements, ce qui peut même causer d'autres dommages à l'appareil. Le fait est que l'on peut faire mieux que l'affiche que nous avons trouvée fixée sur un appareil où l'on pouvait y lire: Si l'appareil ne fonctionne pas, frappez ici.:

4.51 Contrôle d'accès aux photocopieurs. Dans les ministères examinés, le contrôle de l'accès aux photocopieurs était généralement adéquat. De façon générale, nous avons remarqué que l'on avait songé à placer les photocopieurs d'appoint loin des entrées afin d'interdire l'accès non autorisé et des serrures ont été installées pour empêcher l'utilisation des appareils après les heures de travail. Dans certains ministères, des mesures de contrôle telles que les cartes d'accès étaient utilisées.

4.52 Vérification des factures. Lorsque l'équipement est loué, les fournisseurs envoient des factures mensuelles basées, entre autres choses, sur le volume de photocopies produit dans le mois. Ce volume s'appuie habituellement sur des relevés de compteur qui sont signalés soit par les employés du ministère, soit par des représentants des fournisseurs. Toutefois, nous avons vu des cas où les compteurs n'étaient pas relevés durant de longues périodes et où les factures étaient basées sur une quantité approximative.

4.53 Lors du traitement d'une facture à régler, il doit y avoir une certification attestant que, selon l'article 27 de la Loi sur l'administration financière, les services et fournitures ont été obtenus de façon satisfaisante. Dans le cas de factures pour la location de photocopieurs, où une partie du montant à payer est basée sur le volume de matériel photocopié, il doit y avoir un moyen pour vérifier si ce volume facturé est exact. Lors de notre examen, il est arrivé souvent qu'il n'existait pas de renseignements sur le volume du matériel photocopié ou que de tels renseignements ne servaient pas à la vérification des factures.

4.54 Gestion des listes d'adresses et de distribution. Quant au contrôle du volume des photocopies, nous avons examiné les procédures adoptées par certaines divisions administratives, lesquelles procédures visent à tenir à jour les listes de distribution. Ces divisions sont chargées de distribuer des coupures de journaux, des bulletins d'information, des communiqués, etc. Nous avons constaté que, de façon générale, les divisions avaient adopté ou se proposaient d'adopter des moyens systématiques pour tenir à jour les listes de distribution.

4.55 Lignes directrices. Nous avons constaté que le degré d'attention accordé à la gestion de la photocopie et au contrôle de son coût variait beaucoup parmi les ministères et même parmi les divisions administratives au sein de ceuxci. Certains ministères avaient élaboré des procédures consignées pour la gestion des photocopieurs; d'autres n'avaient adopté qu'une approche ad hoc.

4.56 Le Recueil de renseignements sur les photocopieurs est axé principalement sur l'acquisition d'équipement de photocopie d'appoint et est en fait un catalogue de prix. Seule une très brève section traite de la gestion des photocopieurs d'appoint au sein des ministères. Si cette section était plus détaillée, les ministères s'en serviraient pour élaborer des procédures et des pratiques répondant à leurs besoins particuliers. Par exemple, cette publication ne contient pas de renseignements sur la gestion des photocopieurs à grand débit. Par conséquent, certains gestionnaires ont encore tendance à

compter sur les fournisseurs pour qu'ils les aident à déterminer les possibilités de rendement de l'équipement, le meilleur endroit, s'il y a lieu d'engager un opérateur principal ou non, etc.

4.57 Les ministères et organismes devraient élaborer et mettre en oeuvre des procédures et pratiques adéquates et réalistes afin d'utiliser de façon économique et efficiente le matériel et les services de photocopie.

L'information

4.58 Le programme de restrictions administratives du gouvernement a été axé, entre autres types de matériel, sur les photocopieurs. Le Conseil du Trésor, n'avait pas, cependant, disposé des renseignements voulus pour exercer un contrôle sur l'application de sa politique de restriction en matière de photocopie. Comme dans d'autres domaines des principes directeurs, le Conseil du Trésor comptera sur les vérifications internes effectuées par les ministères pour contrôler l'adhésion à ses principes directeurs régissant la gestion du matériel et des fournitures de bureau. Le secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré, à ce sujet, des questions de vérification portant sur tous les aspects de ses politiques de gestion du matériel afin que ces questions fassent éventuellement partie des programmes de vérification des ministères. De plus, le Bureau du contrôleur général du Canada a fait force de catalyseur pour l'établissement d'un comité interministériel qui met à jour un guide de vérification qui traitera de ces questions.

4.59 La gestion économique et efficiente du matériel dans les ministères et organismes dépend en grande partie de la disponibilité d'une information opportune, utile et fiable. Dans les cas de la photocopie, l'on pourrait s'attendre à ce que les gestionnaires, afin de bien tenir compte de l'économie et de l'efficience, aient au moins les renseignements suivants de façon régulière:

- le nombre des appareils achetés ou loués et l'endroit où ils sont situés (incluant les modèles, numéros de contrats, conditions, taux et dates d'expiration);
- les volumes de production;
- les frais d'exploitation;
- la quantité et les coûts des services de photocopie achetés.

La circulaire 4.68 du Conseil du Trésor sur l'amélioration de la gestion demande explicitement aux ministères de tenir des registres afin de les utiliser dans l'analyse de la performance. Le chapitre 235 du Manuel de la politique administrative indique que les ministères souhaiteront peut-être conserver des données sur "les dépenses annuelles pour les achats, l'incidence de mise en commun de l'équipement et le coût de location d'équipement."

4.60 Dans les ministères examinés, nous avons constaté qu'il n'existait pas toujours l'information nécessaire pour prendre des décisions bien fondées au sujet d'autres moyens d'acquérir de l'équipement ou des services de photocopie et pour contrôler l'utilisation de l'équipement. Dans la plupart des cas, il n'y avait pas de système permettant de contrôler régulièrement l'utilisation de l'équipement, le volume et le coût des photocopies, même si ces renseignements pouvaient facilement se trouver sur les factures des fournisseurs. Dans un

certain nombre de ministères, les renseignements sur la quantité et la performance de l'équipement étaient incomplets. Même là où des systèmes étaient en place et où des renseignements étaient accessibles, il n'y avait pas d'analyse régulière des indicateurs de rendement tels l'utilisation de l'équipement, le coût unitaire ou le nombre d'exemplaires.

4.61 Nous croyons que le manque d'information adéquate et le fait de ne pas utiliser les renseignements disponibles pour contrôler la performance reflètent l'opinion très répandue selon laquelle la photocopie est une chose banale et une dépense dérisoire qui ne justifie par une attention régulière de la part des gestionnaires. Toutefois, le coût de la photocopie n'est pas dérisoire et un contrôle inadéquat augmente le risque de gaspillage, d'emploi inapproprié et abusif.

4.62 Les ministères et organismes devraient rassembler et utiliser l'information aux niveaux de gestion appropriés afin d'aider à l'acquisition économique et à l'emploi efficient de l'équipement et des services de photocopie. Cela devrait comprendre le dénombrement des photocopieurs achetés ou loués ainsi que des renseignements sur le coût et le volume des photocopies.

4.63 Au moment de notre vérification, le Conseil du Trésor était en voie d'affermir les politiques d'utilisation du matériel afin d'y inclure un contrôle de la consommation. Ces procédures de contrôle pourront permettre aux ministères et organismes de détecter un éventuel gaspillage et une sous-utilisation et de prendre les mesures de rectification qui s'imposent.

# LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT POUR LE PERFECTIONNEMENT DES PRATIQUES DE GESTION

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Introduction | 5.1 | 123 |
| Portée de l'examen | 5.9 | 124 |
| Sommaire des observations | 5.10 | 125 |
| Le rôle du Bureau du contrôleur général en ce qui concerne le PPCG | 5.17 | 127 |
| La réaction du PPCG aux observations découlant de vérifications antérieures | 5.24 | 129 |
| Processus du PPCG pour l'amélioration de l'exploitation | | |
| Le cadre du changement | 5.26 | 129 |
| Le contenu des plans d'action du PPCG | 5.31 | 131 |
| Le processus de mise en oeuvre du PPCG | 5.35 | 132 |
| Suite donnée à d'autres points soulevés dans notre Rapport de 1980 sur le PPCG | 5.43 | 133 |
| Pièce | | |
| 5.1 État d'avancement des plans d'action, le 31 mars 1981 | | 126 |


## Introduction

5.1 Ce chapitre constitue le deuxième rapport sur notre travail de surveillance de l'initiative du Bureau du contrôleur général intitulée "Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG)", appliquée aux ministères et organismes gouvernementaux. Le contrôle du processus et de l'évolution du PPCG est effectué conformément à la demande du Comité des comptes publics.

5.2 Le PPCG a été conçu de manière à déterminer l'état actuel des pratiques de gestion des ministères et organismes, à favoriser l'établissement de plans d'action particuliers par les ministères en vue d'améliorer les pratiques actuelles et à poursuivre la mise en oeuvre de ces plans. C'est une entreprise considérable, impliquant à l'origine 30 ministères et organismes, qui représentent environ 85 p. 100 des dépenses gouvernementales (sans compter la Dette publique) et environ 300 000 années-personnes.

5.3 Le chapitre porte sur notre travail de surveillance des 18 plans d'action du PPCG approuvés en date du 31 mars 1981. Nous avons défini notre

processus d'examen du PPCG au chapitre 4 de notre Rapport de 1980; notre travail est conçu de manière à fournir à la Chambre des communes une revue continue et indépendante des progrès du PPCG.

5.4 Depuis notre Rapport de 1980, le Bureau du contrôleur général (BCG) formule et publie des lignes directrices internes concernant le processus du PPCG. Celles-ci précisent la façon d'aborder le PPCG décrite dans notre Rapport de 1980 et résumée ci-dessous. Cette méthode comporte trois grandes étapes.

5.5 L'étape I consiste en la préparation, par le Bureau du contrôleur général, d'un rapport d'enquête sur le PPCG qui décrit les pratiques de gestion en vigueur au moment de l'enquête et qui indique les améliorations à apporter afin qu'il y ait conformité avec les normes de gestion acceptées par le contrôleur général et par le sous-chef. L'objectif est d'apporter à l'organisme des avantages qui l'emportent sur le coût des efforts d'amélioration. Le Bureau du contrôleur général détermine les améliorations à apporter à la planification, à l'organisation et à la mise en oeuvre, au contrôle, à l'administration financière, à la vérification interne, à l'évaluation des programmes et à tout autre domaine que l'on peut ajouter pour mieux refléter les besoins de l'organisation qui fait l'objet de l'enquête.

5.6 L'étape Il comporte l'établissement, par le ministère, d'un plan d'action qui précise comment apporter les améliorations convenues. Le contrôleur général et le sous-chef compétent approuvent conjointement le plan d'action. L'accord entre le ministère et le Bureau du contrôleur général au sujet du plan d'action fait l'objet de communications officielles entre le contrôleur général et le sous-chef. Ces communications indiqueront également, le cas échéant, l'aide à fournir aux ministères pour la mise en oeuvre.

5.7 L'étape III comporte la mise en oeuvre, par le ministère, du plan d'action et sa surveillance par le Bureau du contrôleur général.

5.8 La direction des Pratiques de gestion du Bureau du contrôleur général est en charge de l'administration et de la surveillance générale du PPCG. Elle reçoit l'aide de deux autres groupes: la direction de l'Élaboration des politiques qui a charge de la vérification interne et la direction de l'Évaluation des programmes.

Portée de l'examen

5.9 Notre surveillance du processus du PPCG, en 1981, a porté sur ces points:

-le rôle du contrôleur général en ce qui concerne le PPCG: examen des processus définis et utilisés par le Bureau du contrôleur général pour la mise en oeuvre et la surveillance du PPCG;

les observations découlant de vérifications antérieures: examen de la réponse du PPCG aux observations découlant de vérifications antérieures et aux recommandations de notre Bureau pour les 18 plans d'action approuves;

-le processus du PPCG concernant l'amélioration de l'exploitation: examen de l'approche adoptée pour effectuer le changement, du contenu des plans d'action et du processus de mise en oeuvre des organismes qui ont fait l'objet d'une vérification intégrée en 1981 et dont les plans d'action avaient été approuvés (la Gendarmerie royale du Canada, les Postes, le Service correctionnel du Canada, Consommation et Corporations Canada). Revenu Canada Douanes et Accise, a également fait l'objet d'un examen;

-le suivi d'autres points soulevés dans notre Rapport de 1980: examen des réponses des ministères et du Bureau du contrôleur général aux observations concernant le PPCG formulées dans notre Rapport de 1980.

## Sommaire des observations

5.10 La pièce 5.1 fait ressortir les progrès réalisés par les 30 entités gouvernementales qui participent au PPCG. Le Bureau du contrôleur général a réalisé des progrès en élargissant le champ d'application du PPCG. Au 31 mars 1981, sur les 30 organisations, 18 avaient des plans d'action approuvés, comparativement à 6 qui ont fait l'objet d'un examen dans notre Rapport de 1980. Six organisations avaient établi des ébauches de plans d'action sur le point d'être approuvés, cinq en avaient en voie de préparation et enfin, une en était à l'étape de l'enquête.

5.11 Lors de notre examen du processus du PPCG, nous nous sommes rendus compte que le Bureau du contrôleur général n'avait pris aucune disposition pour évaluer et consigner de façon officielle dans quelle mesure les objectifs du PPCG étaient atteints. Nous estimons qu'il est essentiel d'avoir en place des méthodes d'évaluation visant à déterminer si les plans d'action approuvés ont permis de combler les lacunes ou d'atteindre les objectifs convenus.

5.12 Dans notre Rapport de 1980, nous avons signalé que la mise en oeuvre du PPCG, au sein des ministères et organismes, avait été plus lente que prévu, et c'est encore le cas. Au moment de notre examen, environ 20 p. 100 des tâches du PPCG faisant partie des plans d'action accusaient un retard par rapport aux points de repère prévus, même si un grand nombre de plans avaient été révisés. Ces retards étaient surtout attribuables à la portée et à la complexité du PPCG, ainsi qu'à des changements de structure des ministères et a la difficulté qu'ont éprouvée ces derniers à obtenir un personnel suffisant pour la mise en oeuvre du PPCG. Ces retards se manifestaient surtout dans les domaines de la planification des projets, de l'élaboration des systèmes d'information de gestion et de l'évaluation des programmes.

5.13 Lorsque le contrôleur général a approuvé le PPCG et les Programmes d'aide à la mise en oeuvre, pour les ministères et organismes, il a demande que les organisations surveillent l'utilisation des ressources et qu'ils relèvent les avantages importants que procure le PPCG. Dans notre Rapport de 1980, nous avons insisté sur la nécessité d'adopter des lignes directrices pour la détermination uniforme des coûts et des avantages des plans d'action et pour la présentation de rapports à ce sujet. En général, notre examen de 1981 n'a pas révélé de cas où des avantages importants ont été relevés à l'étape de l'approbation du plan d'action ou, subséquemment, au cours de sa mise en oeuvre. Ces lignes directrices avaient été ébauchées au moment de notre examen sur l'inscription des coûts et des avantages, mais on ne les utilisait pas encore.

5.14 Bien qu'en général, les procédés de surveillance et de gestion des progrès suivis par les agents de liaison du PPCG et par les employés du Bureau du contrôleur général se conforment aux pratiques établies, il y aurait encore lieu de les améliorer. Il faudrait tout particulièrement chercher à améliorer la présentation des rapports sur les progrès des plans d'action. Il faudrait améliorer, au sein des ministères, les normes qui se rapportent à la gestion de projets et à la présentation des rapports sur les progrès, étant donné que la façon d'aborder ces sujets et leur qualité varient d'un ministère à un autre.

5.15 Au cours de notre examen des 18 plans d'action qui avaient été approuvés, nous avons constaté que ceux-ci s'attaquaient aux problèmes signalés par notre Bureau au cours des vérifications antérieures. Au cours de notre examen complet effectué cette année auprès de cinq ministères, nous avons constaté que, dans les plans approuvés, on avait suffisamment tenu compte du contenu et de la gestion des plans.

5.16 Depuis notre dernier Rapport, le nombre d'organisations gouvernementales dont les plans ont été approuvés et qui se sont donc engagés dans le processus du PPCG est passé de 7 à 18. Étant donné la complexité des programmes du PPCG et leur longue durée, le principal défi que devra relever le Bureau du contrôleur général consistera à faire en sorte que les ministères continuent à s'intéresser au processus du PPCG.

## Le rôle du Bureau du contrôleur général en ce qui concerne le PPCG

5.17 Portée de l'examen. Pour que la modification et le perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion s'effectuent d'une façon économique et efficiente, il faut que le projet soit bien géré. Les ministères et organismes du gouvernement sont en charge de la mise en oeuvre de leurs plans d'action approuvés et le Bureau du contrôleur général doit surveiller cette mise en oeuvre. Nous avons entrepris un examen du processus PPCG au sein du Bureau du contrôleur général, ce qui a comporté des entrevues avec le personnel et une revue des pratiques et des documents de gestion du projet du PPCG.

5.18 Observations. À la suite de nos commentaires inclus dans notre Rapport de 1980, lesquels signalaient le caractère peu structuré des procédés de gestion des projets et la nécessité de les élaborer davantage, le Bureau du contrôleur général a consigné les procédés de surveillance.

5.19 Les "réunions d'anniversaire du PPCG" qui ont lieu avec les entités dont les plans d'action sont approuvés constituent un procédé-clé du suivi du PPCG chez le contrôleur général. Il était prévu qu'à chaque année, lors de l'anniversaire de l'approbation du plan d'action, une réunion aurait lieu avec les ministères. Ces réunions ont pour but de permettre d'examiner les progrès réalisés et les plans futurs, d'encourager le personnel des ministères à respecter son engagement vis-à-vis du PPCG, d'inciter les ministères à examiner et à commenter les progrès réalisés et de démontrer que le contrôleur général s'engage à aider les ministères à mettre en oeuvre leurs programmes. Pour deux des sept ministères dont les plans d'action ont été approuvés avant avril 1980, les réunions ont été remises à plus tard, à une date indéterminée. Les cinq autres ministères ont eu leur réunion, mais celle-ci a été reportée de deux à sept mois après l,anniversaire. Diverses explications ont été avancées pour expliquer ces retards, notamment le manque de personnel au Bureau du contrôleur général, les difficultés à organiser les réunions, l'absence de cadres supérieurs compétents en la matière soit au Bureau du contrôleur général, soit dans les ministères, et la nécessité de réviser les plans d'action. Ces retards dans la tenue des réunions d'anniversaire peuvent nuire au processus de surveillance, réduire l'intérêt des ministères vis-à-vis des plans d'action et ralentir la mise en oeuvre de ces plans.

5.20 Le Bureau du contrôleur général a obtenu des ressources pour appuyer les efforts des ministères en ce qui concerne le PPCG. Jusqu'ici, $ 14 millions ont été répartis entre onze ministères, les sommes attribuées variant entre $ 0,4 et $ 3,5 millions. Au cours de notre examen, nous avons constaté que des procédés

raisonnables de contrôle étaient en vigueur relativement au Programme d'aide à la mise en oeuvre. Une des conditions rattachées à ce programme est que les ministères fassent annuellement une évaluation détaillée de l'utilisation antérieure et future des ressources et des avantages qu'ils en retirent.

5.21 Au moment de notre examen, il n'y avait aucune exigence normalisée en rapport avec cette évaluation ou avec la méthodologie à utiliser pour définir les coûts ou les avantages. En raison de ce manque de lignes directrices à l'égard des participants au PPCG, les coûts estimatifs du PPCG n'ont pas été calculés de façon uniforme. Par exemple, certains ministères n'ont inclus que le coût des traitements des employés supplémentaires nécessaires à la mise en oeuvre du PPCG, alors que d'autres ont inscrit les traitements de tous les employés (réguliers et supplémentaires) qui participent au PPCG. Nous avons également constaté que les frais généraux d'administration n'étaient pas calculés de façon uniforme. Des lignes directrices sont en voie de préparation; elles sont sous forme d'ébauches et la rédaction finale est prévue d'ici la fin de 1981.

5.22 Les agents de liaison du Bureau du contrôleur général, grâce à leurs contacts avec les ministères, et conformément aux points de repère convenus pour la surveillance, préparent des rapports périodiques. Nous avons constaté, au cours de notre examen de ce processus de surveillance, que même s'il existe une structure convenable pour la surveillance, il conviendrait d'en améliorer l'exécution. Au moment de notre examen, nous avons constaté que les rapports périodiques ne fournissaient aucune explication sur les retards qu'accusaient les projets, aucun indice que l'on puisse vérifier sur les progrès du PPCG, aucun renseignement sur les décisions touchant les plans d'action et aucune preuve des mesures de suivi prises par suite des rapports périodiques antérieurs. Nous avons également constaté que le BCG n'avait pas fourni aux ministères de lignes directrices sur la façon de faire rapport des progrès.

5.23 La plupart des programmes liés au PPCG en sont aux premières étapes de l'élaboration ou de la mise en oeuvre. Nous avons mentionné, dans notre Rapport de 1980, qu'il importait que le processus du PPCG comporte des procédés convenables pour déterminer si les situations qui présentent des lacunes ou qui nécessitent des améliorations ont été examinées ou améliorées conformément aux plans. Au cours de la vérification de cette année du processus du PPCG, nous avons constaté que les ministères n'avaient pris qu'un nombre restreint de dispositions afin de déterminer dans quelle mesure ils atteignaient les objectifs du PPCG et bénéficiaient des avantages prévus dans les programmes et les projets du PPCG. C'est un moyen important de démontrer que le programme PPCG contribue à atteindre les objectifs des ministères.

## La réaction du PPCG aux observations découlant de vérifications antérieures

5.24 Portée de l'examen. Nous avons examiné les 18 plans d'action approuvés afin de déterminer s'ils donnaient suite aux observations et recommandations découlant de nos vérifications antérieures. Pour chacune des entités qui participaient au PPCG, nous avons dressé une liste de toutes les observations et recommandations que nous avons formulées, entre 1975 et 1981, ou au cours de notre vérification intégrée la plus récente. Nous avons relevé ensuite les observations et les recommandations qui, à notre avis, n'avaient pas fait l'objet d'un examen et nous les avons comparées aux projets contenus dans les plans d'action.

5.25 Observations. Nous nous sommes assurés que l'on traitait, dans les plans d'action, de la plupart de nos observations et recommandations auxquelles on n'avait pas encore donné suite ou qu'elles faisaient l'objet de projets d'amélioration mis en branle par l'entité, à l'extérieur des cadres du PPCG. Il faut dire à ce moment-ci que même si un problème est englobé dans le PPCG, cela ne signifie pas par le fait même que celui-ci sera corrigé.

## Le processus du PPCG pour l'amélioration de l'exploitation

### Le cadre du changement

5.26 Portée de l'examen. Un engagement de la part de la direction vis-à-vis du PPCG constitue un facteur important de l'amélioration de l'exploitation. Afin de déterminer s'il y avait eu engagement officiel et si cet engagement se fondait sur une structure organisationnelle en vue de la mise en oeuvre, nous avons étudié les structures et procédés établis au sein de chaque ministère. Nous avons amorcé notre examen avec les agents de liaison du Bureau du contrôleur général des cinq ministères où nous avons effectué un examen complet. Nos examens se sont étendus à l'engagement de ressources vis-à-vis du PPCG, à la communication au niveau de la gestion de l'implication des ministères dans le PPCG, à l'étude des comptes rendus du comité de gestion du PPCG et à la structure organisationnelle mise en place officiellement pour l'instauration et la surveillance du programme.

5.27 Observations. On ne devrait pas sous-estimer l'envergure et la complexité du programme du PPCG. Les programmes de mise en oeuvre des 18 entités dont les plans d'action ont été approuvés comportent quelque 430 projets importants qui comprennent environ 2 400 tâches à accomplir à un coût estimatif d'environ $ 110 millions, tel que mentionné dans les plans d'action approuvés. On estime que le temps qu'il faudra consacrer au PPCG dans ces 18 organismes s'échelonne sur une période allant de la fin de 1978 jusqu'à 1985.

5.28 Au fur et à mesure que le processus du PPCG se déroulait au sein des entités, on constatait qu'un bon nombre d'enquêtes et de plans d'action initiaux nécessitaient des révisions. Celles-ci comportaient une redéfinition des plans d'action en raison de la complexité imprévue du programme et de l'établissement de nouveaux échéanciers de projets par suite d'une meilleure connaissance du temps nécessaire à la réalisation de ce projet ou en raison de retards attribuables à la difficulté d'obtenir le personnel compétent. Des six ministères dont les plans d'action ont fait l'objet de l'examen mentionné au chapitre sur le PPCG dans notre Rapport de 1980, quatre ont apporté ou apportaient des révisions importantes à leurs plans.

5.29 Étant donné qu'il s'agit de programmes à long terme, de nombreux facteurs, dont les suivants, peuvent influer sur leur déroulement:

-les politiques administratives et les pratiques de gestion des organismes centraux, comme le système de gestion des politiques et des dépenses, qu'il peut être nécessaire d'incorporer aux plans d'action;

-les changements organisationnels au sein d'un ministère qui peuvent influer sur le progrès prévu du PPCG;

-les changements de personnel affecté aux programmes du Bureau du contrôleur général et des entités et qui peuvent influer sur le niveau de

compétence disponible pour la mise en oeuvre et le déroulement ordonné du programme PPCG;

-la disponibilité, au sein des ministères, du personnel apte à mettre en oeuvre les projets du PPCG.

Il était donc difficile de continuer à donner l'impulsion voulue à certains programmes PPCG. Pour que le processus du PPCG soit couronné de succès, il faut qu'il y ait un engagement soutenu de la part de la direction des ministères. Au cours de notre examen, nous avons relevé des programmes PPCG qui comportaient des modifications au plan de la direction et de l'organisation; ces modifications ont contribué à prolonger la période de mise en oeuvre et en conséquence, à entraîner des retards possibles dans l'amélioration de la gestion.

5.30 Étant donné qu'on presse constamment les organisations gouvernementales d'accomplir le même travail ou davantage avec moins de ressources, la direction se voit poser le défi de décider où elle doit répartir les ressources. Ainsi, une des tâches importantes que doivent affronter les gestionnaires consiste à classer les dépenses des programmes par ordre de priorité, en tenant compte des avantages tangibles et intangibles. Il était peu manifeste que l'on avait consigné les avantages prévus du programme PPCG avant l'approbation du plan d'action du PPCG ou au moment de sa mise en oeuvre. Une description des avantages du PPCG devrait contribuer à l'obtention d'un engagement à long terme envers le programme PPCG, surtout si la direction doit faire face à des demandes concurrentielles pour l'obtention de ressources.

Le contenu des plans d'action du PPCG

5.31 Lors de notre examen du contenu des plans du PPCG des cinq ministères (la GRC, les Postes, le Service correctionnel du Canada, Consommation et Corporations, Douanes et Accise) qui ont fait l'objet d'une étude complète, nous avons tenu compte des aspects suivants des plans.

5.32 Attention du PPCG aux causes sous-jacentes. Les projets du PPCG, qui, dans de nombreux cas, ont une très grande portée, s'attaquaient de façon raisonnable aux causes sous-adjacentes des problèmes. Dans certains cas, les ministères avaient décidé, au cours de la mise en oeuvre des plans d'action approuvés, qu'il y avait lieu d'améliorer les projets du plan original du PPCG. Dans ces conditions, le plan d'action ou le projet particulier inséré dans le plan d'action a été révisé.

5.33 Ordre des priorités indiques dans le plan du PPCG. En général, nous avons constaté que les priorités des projets du PPCG avaient été établies de façon non structurée et que l'on avait tenu compte de questions comme l'interrelation des projets et la disponibilité des ressources. Dans certains cas, on avait eu recours à des graphiques pour indiquer le cheminement critique des projets afin d'aider à planifier et à vérifier si les échéanciers convenaient. Toutefois, en déterminant, lorsque cela est possible, les coûts et les avantages des projets particuliers du PPCG, on aidera la direction à établir les priorités et à prendre les décisions nécessaires. Bien que les résultats de l'établissement des priorités aient semblé raisonnables, il n'y avait aucune ligne directrice ou procédé officiel qui indique comment établir ces priorités. On s'attendrait normalement à l'existence de lignes directrices dans le cadre des pratiques de gestion des projets.

5.34 Calendrier des tâches du PPCG. On a établi les calendriers estimatifs des projets de façon subjective, en se fondant beaucoup sur l'expérience acquise. Les facteurs temps nécessiteront un travail plus poussé; certains plans d'action accusent des retards de 2 à 21 mois. Les calendriers estimatifs des projets qui sont trop optimistes et ne concordent pas avec les exigences véritables suscitent un doute sur la qualité de la planification du PPCG et sur les dates finales d'achèvement des plans d'action; cela entraînera une perte de confiance dans les plans d'action.

Le processus de mise en oeuvre du PPCG

5.35 Notre examen de la mise en oeuvre dans les cinq ministères, qui ont fait l'objet d'une étude complète, a porté sur trois aspects du processus.

5.36 Exigences provisoires. Pour un programme comme le PPCG, dont les divers projets s'échelonnent sur une période allant de 1979 à 1985, il peut être possible d'apporter des améliorations provisoires avant d'arriver au résultat prévu. Les entrevues que nous avons eues nous portent a conclure que les ministères avaient tenu compte de l'adoption éventuelle de mesures provisoires lors de l'élaboration des plans d'action.

5.37 Progrès par rapport aux étapes. Nous nous sommes demandés si les ministères étaient en mesure de respecter les étapes indiquées dans leurs plans d'action. Les plans à l'étude viennent d'être approuvés, mais déjà, ils accusent des retards.

5.38 Les retards se manifestaient surtout en ce qui concerne les éléments de la planification, des systèmes d'information de gestion et les éléments d'évaluation de programmes des plans d'action. Des représentants des ministères attribuaient ces retards aux facteurs suivants:

-la lenteur imprévue de la mise en marche des programmes du plan d'action, en raison soit de la nécessité d'obtenir le personnel nécessaire, soit de changements organisationnels;

-la complexité des procédés à l'étude qui a nécessité des modifications aux plans a mesure que l'on effectuait un examen plus approfondi des programmes;

-le fait que les gestionnaires supérieurs n'avaient pas tout le temps voulu pour participer au processus de prise de décision du PPG en raison de leurs autres responsabilités.

5.39 Par exemple, nous avons constaté, au cours de notre examen du plan d'action du ministère de la Consommation et des Corporations, qu'il y avait eu ralentissement des progrès par suite de changements récents apportés à la structure du ministère, qui ont retardé des prises de décision importantes concernant le plan d'action. Dans le cas de la Gendarmerie royale du Canada, il y a eu révision et élargissement du plan d'action; en conséquence, il a fallu retarder de 15 mois la date prévue pour l'achèvement du plan. Au ministère du Revenu Douanes et Accise, des étapes prévues pour l'achèvement des projets ont été reportées de un ou de deux mois; cependant, la direction s'est dite persuadée que la révision n'influera pas sur les dates d'achèvement de l'ensemble du programme PPCG.

5.40 Après avoir constaté que les retards étaient généralisés dans cinq ministères, nous avons étendu aux 18 ministères notre examen des progrès. Nous

avons découvert qu'au 31 mai 1981, environ 20 p. 100 des tâches étaient en retard par rapport à l'échéancier, à l'exclusion d'un ministère qui était engagé dans une révision en profondeur de son plan d'action et qui n'avait donc pas déterminé toutes les tâches à accomplir ainsi que les étapes. Nous avons constaté ce retard même après que six ministères eurent révisé leurs plans d'action au cours de l'année. Le fait que ces révisions s'imposent met en doute la possibilité d'achèvement des plans du PPCG aux dates indiquées. Nous n'avons pas tenté de déterminer les effets de ces retards sur les exigences en matière de ressources et sur les dates définitives d'achèvement des plans d'action.

5.41 Gestion du projet du PPCG. Les procédés de gestion des projets et le mode de présentation de rapports provisoires au sujet du PPCG variaient d'un ministère à l'autre; toutefois, les plans du PPCG consistaient en des documents officiels qui indiquaient les objectifs des projets, les attributions de chacun, les besoins de ressources (autant les coûts que l'échéancier), les étapes pour mesurer les progrès et les dates d'achèvement. Cette façon de procéder a aidé le Bureau du contrôleur général et les ministères à déterminer les domaines de la mise en oeuvre des plans du PPCG qui nécessitaient soit plus d'attention, soit des mesures correctives.

5.42 Pour ce qui est de la gestion des projets, il faut se pencher davantage sur les points suivants:

-la surveillance des coûts et des avantages, comme l'a demandé le Bureau du contrôleur général;

-l'examen des projets terminés afin d'évaluer si les objectifs indiqués dans le projet du PPCG ont été atteints;

l'établissement, par le Bureau du contrôleur général, à l'intention des ministères, de lignes directrices sur la gestion des projets du PPCG et sur la présentation de rapports provisoires.

Suite donnée à d'autres points soulevés dans notre Rapport de 1980 sur le PPCG

5.43 Dans notre Rapport de 1980, nous signalions que le Bureau du contrôleur général "n'a pas étendu le champ d'application du PPCG à beaucoup de conseils, de commissions, d'organismes et de sociétés de la Couronne qui utilisent également des deniers publics".

5.44 Un énoncé de principe du Bureau du contrôleur général datant du 1er décembre 1980 mentionne que d'autres entités gouvernementales seront incorporées au programme PPCG. Cela signifie que le PPCG englobera des entités qui représentent environ 99 p. 100 des années-personnes et 97 p. 100 des dépenses gouvernementales prévues (à l'exception de la Dette publique) dans le Budget des dépenses de 1980-1981. En octobre 1980, le Bureau du contrôleur général a entrepris une enquête sur le PPCG auprès d'une de ces entités, soit le secrétariat du Conseil du Trésor. Selon la disponibilité des ressources du BCG, ces entités supplémentaires comprendraient, entre autres, le Conseil national de recherches, le ministère des Communications, l'Office national de l'énergie, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, l'Office de stabilisation des prix agricoles et l'Administration du pipe-line du Nord.

5.45 Nous avons signalé, dans notre Rapport de 1980, que la Commission de l'emploi et de l'immigration préparait un plan de travail afin d'apporter des améliorations au système des prestations d'assurance-chômage en rapport avec des paiements en trop et en moins. Le plan de travail, une fois préparé, devait

être inséré dans le plan d'action préliminaire approuvé de la Commission. Au cours du présent exercice, on a fait des efforts considérables pour terminer le plan de travail en vue de l'amélioration du système de prestation et de paiement en trop. On a soumis au Bureau du contrôleur général une ébauche du plan de travail à laquelle il a donné son accord de principe sur les objectifs, sur la méthode prévue et sur les étapes spécifiques d'amélioration du contrôle des versements de prestation. La Commission a demandé au Conseil du Trésor de lui consentir du personnel supplémentaire pour permettre l'instauration de ce programme. En 1981, on lui a consenti certaines ressources. Au mois de septembre 1981, la Commission était en train de réviser le plan de travail en fonction des ressources disponibles pour ces projets.

5.46 Nous avons également souligné en 1980 le fait que les questions se rapportant à la gestion de l'utilisation optimale du personnel, qui constituent une partie intégrante des pratiques et des contrôles de gestion, n'étaient pas incorporées au PPCG. Ces questions comprennent la planification des ressources humaines, la formation et les systèmes d'information sur les ressources humaines. A notre avis, c'est une lacune majeure du programme PPCG, ces questions n'ayant pas été examinées depuis notre Rapport de 1980.

5.47 En 1980, lorsque nous avons examiné les plans d'action de six ministères, nous avons signalé que les activités du secteur de l'Energie du plan d'action du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ne se déroulaient pas conformément au calendrier. Nous avons constaté en mai 1981, lors de notre examen de suivi, que la situation demeurait un sujet de préoccupation. Nous avons également constaté que le programme PPCG du ministère en question avait été révisé, mais n'avait pas été approuvé.

LE CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Le Conseil | | |
| Le rôle | 6.1 | 139 |
| Les ressources | 6.4 | 140 |
| L'organisation | 6.5 | 140 |
| Le milieu | 6.12 | 143 |
| Portée de la vérification | 6.16 | 143 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | 6.17 | 144 |
| Observations et recommandations | | |
| La planification et la recherche | 6.25 | 145 |
| L'évaluation des programmes | 6.39 | 148 |
| Le processus de réglementation en radiodiffusion | 6.56 | 151 |
| Le processus de réglementation en télécommunications | 6.75 | 154 |
| La gestion et le contrôle financiers | 6.107 | 159 |
| La vérification interne | 6.116 | 161 |
| L'information destinée au Parlement | 6.128 | 162 |
| Sommaire des recommandations et commentaires du CRTC | | 164 |
| Pièce | | |
| 6.1 Organigramme résumé | | 141 |


LE CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES

## Le Conseil

### Le rôle

6.1 Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a été constitué en 1976 en vertu de la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (S.C. 1974-75-76, c. 49). Cette Loi donne au CRTC la compétence sur toutes les sociétés d'exploitation de télécommunications et les entreprises de radiodiffusion assujetties à la réglementation fédérale au Canada. Le CRTC succédait ainsi au Conseil de la Radio-télévision canadienne qui avait été établi en 1968. Les responsabilités du CRTC découlent principalement de la Loi sur la radiodiffusion, la Loi nationale sur les transports et la Loi sur les chemins de fer.

6.2 Dans le secteur de la radiodiffusion, l'objectif principal du CRTC, tel que décrit dans le Budget des dépenses 1980-1981, est d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique nationale de radiodiffusion. De cet objectif découlent cinq

sous-objectifs :

-veiller à ce que le système de radiodiffusion canadienne appartienne à des Canadiens et soit effectivement contrôlé par des Canadiens de façon à sauvegarder, à enrichir et à raffermir l'édifice culturel, politique, social et économique du Canada;

-veiller à ce que la programmation soit établie selon des critères élevés, qu'elle soit variée et globale et que, selon ces normes, elle recoure le plus possible aux talents canadiens, qu'ils soient des domaines artistique, culturel ou technique;

-veiller à ce que la programmation fournisse des possibilités raisonnables et équilibrées d'exprimer des vues différentes sur des sujets d'intérêt public;

-favoriser le développement des services de radiodiffusion de sorte qu'ils atteignent toutes les parties du Canada, dans les deux langues officielles;

-tenir compte des progrès scientifiques et techniques dans le domaine de la radiodiffusion et dans des domaines connexes, et s'y adapter.

6.3 Dans le secteur des télécommunications, les objectifs découlant de la Loi sur les chemins de fer et énoncés dans le rapport annuel 1979-1980 du CRTC
sont :

-veiller à ce que tous les tarifs et les frais exigés du public ou de toute personne utilisant les services de télécommunications soient justes et raisonnables;

-veiller à ce qu'aucune compagnie n'établisse une discrimination injuste, n'instaure ou n'accorde une préférence ou un avantage indû ou déraisonnable.

Les ressources

6.4 Pour l'exercice 1980-1981, le CRTC s'est vu octroyer $ 17,7 millions pour réaliser son programme. Cette somme a été répartie entre les activités de la manière suivante :

| | Budget (en milliers de dollars) | | Années-personnes | |
|---|---|---|---|---|
| Radiodiffusion | 8 978 $ | 51 % | 214 | 50 % |
| Télécommunications | 1 785 | 10 | 52 | 12 |
| Administration | 6 921 | 39 | 165 | 38 |
| Total partiel | 17 684 | 100 % | 431 | 100 % |
| Ajouter | | | | |
| Locaux et autres services fournis gratuitement par d'autres ministères | 1 838 | | | |

| | |
|---|---|
| Coût total du programme | 19 522 |
| Moins | |
| Recettes provenant des droits de licence de radio-diffusion et de câblodiffusion | 15 500 |
| Coût net du programme | 4 022 $ |

L'organisation

6.5 La structure du CRTC est fonction de ses activités comme l'illustre la Pièce 6.1; il est dirigé, tel que l'exige la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, par le Conseil et le Comité de direction. Le Conseil comprend un maximum de 19 membres, dont 9 sont à plein temps et 10 à temps partiel. Nommés par le gouverneur en conseil pour une période maximum de sept ans, les membres du Comité de direction sont le président, deux vice-présidents et six membres à plein temps. Les 10 membres à temps partiel
viennent de toutes les régions du Canada et sont nommés pour une période allant jusqu'à 5 ans. Le Conseil ne peut, sans les avoir consultés, attribuer, renouveler, modifier ou suspendre, par l'intermédiaire du Comité de direction, les licences d'exploitation d'entreprises de radio, de télévision ou de télévision par câble.

6.6 Le président est le premier fonctionnaire administratif du Conseil. Il préside les réunions du Conseil et en assume la surveillance et la direction des travaux.

6.7 Service de la gestion intégrée. Le directeur exécutif de la gestion intégrée relève du président et a la responsabilité de l'administration et de la planification stratégique et intégrée du Conseil. Il est président du Comité supérieur de gestion qui comprend les trois directeurs exécutifs, le secrétaire général ainsi que le chef du contentieux. À ce titre il fait des recommandations sur l'éla-
boration de politiques et les divers moyens d'atteindre les buts et les objectifs du Conseil. Il gère huit directions et assume la responsabilité des bureaux régionaux.

6.8 Service de la radiodiffusion. Le directeur exécutif de la radiodiffusion relève directement du président et est membre du Comité supérieur de gestion. Il donne des avis au Conseil sur les politiques, les règlements, les objectifs, l'ordre
de priorité et les buts en matière de programmation et d'exploitation du système de radiodiffusion. Il suggère aussi le moyen de mettre en pratique les recommandations qu'il a formulées afin de satisfaire aux exigences du Conseil. Il a de
plus la responsabilité des trois directions générales qui font partie de ce Service soit : la programmation, la planification et l'expansion de la radiodiffusion et la gestion des licences.

6.9 Service des télécommunications. Le directeur exécutif des télécommunications relève directement du président et est membre du Comité supérieur de gestion. Il aide le Conseil à s'acquitter de ses responsabilités en
matière de réglementation des entreprises de télécommunications qui sont de compétence fédérale, conformément aux dispositions de diverses lois, dont la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur les chemins de fer et la Loi nationale sur les transports.

6.10 Le Secrétariat. Le secrétaire général du Conseil rend compte au président de la planification des débats des réunions du Comité de direction et du Conseil, de l'enregistrement, de la "mise au rôle" et du contrôle des demandes en matière de radiodiffusion et de télécommunications, ainsi que de la planification et de la "mise au rôle" des audiences publiques du Conseil. Il a également la responsabilité d'administrer, de contrôler et de coordonner la préparation de tous les avis et décisions relatifs à la radiodiffusion ainsi que de la coordination et de la
diffusion des politiques, règlements, ordonnances et décisions en matière de télécommunications.

6.11 Le Contentieux. Le chef du contentieux conseille le président sur toutes les interprétations et applications des diverses lois, des règlements y afférents, et des lois connexes du gouvernement fédéral et des provinces. En outre, il mène l'interrogatoire des audiences publiques et a la responsabilité des poursuites intentées au nom du Conseil et de celles qu'on lui intente.

Le milieu

6.12 Selon la Loi sur l'administration financière, le CRTC est considéré comme un ministère et se rapporte au Parlement par l'entremise du ministre des Communications. C'est le ministère des Communications qui a la responsabilité de l'émission des certificats techniques et de l'assignation des spectres de fréquences en vue de la délivrance, par le CRTC, de licences aux entreprises de radiodiffusion.

6.13 Radiodiffusion. En vertu de la Loi sur la radiodiffusion le CRTC réglemente environ 3 000 entreprises de radiodiffusion. Celles-ci comprennent les entreprises de radio MA et MF, de télévision et de télévision par câble.

6.14 Télécommunications. Le 1er avril 1976, la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes conférait au CRTC la juridiction (exercée antérieurement par la Commission canadienne des transports) d'approuver tous les tarifs et frais ainsi que tous les accords d'interconnexion transigés entre les sociétés d'exploitation de télécommunications. Celles-ci sont : Bell Canada, la Compagnie de téléphone de la Colombie-Britannique, les Télécommunications du CN, les Télécommunications du CP, la Northwest Telecommunications, Télésat Canada et Terra Nova Telecommunications. Les autres entreprises importantes de télécommunications au Canada sont réglementées par les gouvernements provinciaux à l'exception de Téléglobe Canada qui relève directement du ministre des Communications.

6.15 Évolution technologique. L'évolution rapide de la technologie dans le domaine des communications tel que la télévision par câble, la télévision à péage et l'utilisation accrue des satellites de communications, a une influence importante sur le système de radiodiffusion et de télécommunications et oblige le CRTC à élaborer de nouveaux règlements.
Portée de la vérification

6.16 En raison de l'importance que le CRTC accorde aux activités de réglementation en radiodiffusion, nous avons examiné le processus d'évaluation des demandes ainsi que les procédés de surveillance qui ont été mis en place. De plus, l'importance que revêtent les décisions du Conseil dans le secteur des télécommunications nous a amené à examiner le mécanisme d'approbation des tarifs. Nous avons en plus examiné les systèmes de planification, d'évaluation des programmes, de gestion financière ainsi que la vérification interne.

Sommaire des observations des vérificateurs

6.17 Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a la responsabilité de réglementer et de surveiller le système de radiodiffusion
canadienne qui comprend des entreprises privées et publiques de radio, de télévision et de télévision par câble. Depuis 1976, il a également la responsabilité de réglementer les sociétés exploitantes de télécommunications sous juridiction fédérale.

6.18 Le CRTC évolue dans un milieu hautement technologique et son mandat de réglementation l'oblige à prendre des décisions qui influencent considérablement le développement futur des systèmes de radiodiffusion et de télécommunications au Canada. Afin d'identifier les besoins, les problèmes et les solutions possibles et d'élaborer les politiques et règlements appropriés il faut, dans un tel contexte, une bonne planification. Nous avons constaté qu'au cours de
l'exercice 1980-1981, le CRTC a entrepris une telle planification; cependant il faudrait des efforts supplémentaires pour la compléter tant au niveau stratégique qu'opérationnel.

6.19 Notre examen des procédés utilisés pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport a révélé que, dans les cas où il était raisonnable et approprié de le faire, le CRTC avait élaboré des indicateurs et réalisé plusieurs études touchant à l'efficacité. Nous avons conclu, qu'en général, ces procédés étaient satisfaisants. Cependant, nous n'avons trouvé aucune politique générale d'évaluation des programmes ni de plan global précisant les études d'efficacité prévues.

6.20 Une des activités importantes du CRTC en radiodiffusion est le traitement des demandes en vue de l'obtention, du renouvellement ou de la modification d'une licence. Lors de notre analyse du processus d'évaluation des demandes, nous avons décelé des lacunes dans la planification, l'organisation et le contrôle du travail des analystes. Quant à la procédure suivie pour la tenue des audiences publiques, que nécessite le traitement de ces demandes, elle nous a semblé satisfaisante.

6.21 Afin de s'assurer de l'application de ses politiques et règlements le CRTC surveille les entreprises de radiodiffusion. Nous avons constaté, qu'en général, il contrôlait assez bien le respect des règlements qui s'appliquent à l'ensemble des entreprises tel le contenu canadien des émissions pour les entreprises de télévision, la propriété et le contrôle canadiens des entreprises et la publicité permise. Cependant au niveau de la programmation il ne surveillait pas adéquatement la promesse de réalisation que chaque station fait au CRTC.

6.22 Dans le domaine des télécommunications le rôle principal du CRTC est d'approuver des tarifs justes et raisonnables. À cette fin, il analyse les

diverses requêtes que lui présentent les sociétés exploitantes. Nous avons noté que le CRTC effectue généralement cette analyse avec rigueur et compétence en fonction des outils et des ressources à sa disposition. Cependant il serait possible d'améliorer le processus d'analyse en complétant son enquête sur les méthodes
comptables et analytiques des sociétés exploitantes de télécommunications, en acquérant une meilleure connaissance des modèles mathématiques qu'utilisent les sociétés requérantes et en effectuant une évaluation plus exhaustive de leurs programmes de construction.

6.23 L'examen de la gestion financière nous a permis de constater que les contrôles qu'on y exerce étaient, en général, satisfaisants. Nous croyons toutefois qu'elle devrait s'appuyer sur les plans opérationnels pour la préparation des budgets.

6.24 Quant à la vérification interne, nous sommes d'avis que le comité de vérification devrait jouer un rôle plus actif dans sa planification et s'assurer que des mesures appropriées et opportunes sont prises suite aux constatations de la vérification.

Observations et recommandations

La planification et la recherche

6.25 La nature même du mandat de réglementation du CRTC le force à réagir et à prendre des décisions qui influenceront considérablement le développement futur des systèmes de radiodiffusion et de télécommunications au Canada. Dans un tel contexte il est important, pour ceux qui doivent prendre les décisions, que l'on identifie et apprécie les événements susceptibles d'influencer ce développement, et que l'on prévoie les conséquences éventuelles de ces événements. Au cours de notre vérification, nous avons examiné le processus de planification ainsi que l'apport de la recherche à ce processus.

6.26 Le processus de planification. La responsabilité de la planification stratégique du CRTC incombe au directeur exécutif de la gestion intégrée. Il est secondé dans cette fonction, depuis le mois d'octobre 1980, d'un conseiller principal en planification stratégique et intégrée qui a la charge, entre autres, d'élaborer et de mettre en oeuvre le plan stratégique du CRTC.

6.27 Un réseau intégré de plans stratégiques et de plans opérationnels est essentiel pour qu'un organisme qui possède les pouvoirs du CRTC puisse bien connaître et apprécier les conséquences immédiates et lointaines de ses nombreuses décisions, de ses politiques et de ses règlements sur la quantité et la qualité des services offerts ainsi que sur l'état de l'évolution technologique des infrastructures de radiodiffusion et de télécommunications au Canada.

6.28 Dans le cadre du nouveau système de gestion des politiques et des dépenses du Conseil du Trésor, le CRTC a préparé, au cours de l'exercice 1980-1981, un document de stratégie globale. Ce document décrit le milieu dans lequel le CRTC évolue, le rôle et les objectifs du CRTC et son ordre de priorité. Ceci constituait un bon point de départ pour l'élaboration d'un plan stratégique. Cependant, il n'existait aucun autre document qui précise de façon détaillée, les
méthodes à utiliser pour atteindre les objectifs primordiaux, les échéances visées et une estimation des ressources requises. Par exemple, un tel document

pourrait inclure les projets de recherche en radiodiffusion et en télécommunications.

6.29 Au plan opérationnel, le CRTC prépare un calendrier d'audiences publiques et des prévisions de programme telles que le Conseil du Trésor l'exige. Le calendrier d'audiences publiques est basé sur le nombre prévu de demandes qui seront adressées au CRTC au cours du prochain exercice et sur les politiques que le Conseil prévoit discuter au cours de cette période. Le calendrier est un élément essentiel de la planification et est établi pour une période de six à douze
mois. Il contient les échéances à respecter lors de la préparation des audiences et est transmis à tous les directeurs.

6.30 Au niveau des prévisions de programme, le CRTC a commencé, au cours de notre vérification, à élaborer des plans opérationnels afin d'appuyer ces prévisions et d'indiquer les activités prévues et les ressources nécessaires. Cependant, nous n'avons trouvé aucune ligne directrice émise par la haute direction afin d'aider à l'établissement de ces plans d'opération annuels.

6.31 Le CRTC devrait compléter sa planification stratégique et devrait formuler des lignes directrices permettant aux gestionnaires d'élaborer des plans d'opération annuels qui s'y conforment.

6.32 La recherche. La recherche qu'entreprend le CRTC en vertu de son mandat doit répondre à des besoins précis en vue de favoriser une meilleure compréhension de l'évolution sociale, culturelle, économique et technologique du milieu dans lequel il évolue; elle doit également viser à développer de nouveaux moyens qui lui permettront de mieux exercer ses pouvoirs de réglementation à l'avenir. Dans une telle perspective, le programme de recherche doit être intégré au processus de planification globale du CRTC afin d'assurer une certaine comptabilité entre les objectifs généraux du Conseil et ceux des activités de recherche et de faciliter l'obtention opportune des résultats désirés de la recherche, tout en assurant que ces résultats répondront aux besoins du Conseil.

6.33 Un programme de recherche comportant une dizaine de projets a été élaboré sous l'égide du directeur général de la recherche. Depuis décembre 1980, cette direction générale fait partie du Service de la gestion intégrée du CRTC. Un groupe d'environ 15 personnes est affecte a la coordination et a la réalisation des projets qui y sont inscrits. Nous avons examiné la façon dont ces projets étaient intégrés au processus de planification.

6.34 Les modalités, qui décrivent le cadre dans lequel doit évoluer le programme et les critères d'évaluation pour les projets, étaient définies clairement et formulées convenablement; en général, les projets inscrits au programme de recherche respectaient ces limites établies. Cependant, puisque le CRTC ne disposait pas d'un plan stratégique bien défini, il était difficile de déterminer dans quelle mesure les objectifs des divers projets, y compris les échéances visées,
étaient bien intégrés aux objectifs globaux du CRTC.

6.35 Le CRTC devrait s'assurer que les travaux de la direction générale de la recherche, ainsi que les résultats prévus des divers projets inscrits au programme de recherche, soient intégrés au processus de planification stratégique.

6.36 Le Service des télécommunications a mené au cours des dernières années l'Étude sur le prix de revient ou "Enquête sur les méthodes comptables et analytiques des sociétés exploitantes de télécommunications". Cette Étude, commencée en 1972 sous la gouverne de la Commission canadienne des transports, constitue un projet majeur de recherche appliquée en matière de réglementation. L'Étude a traité jusqu'à maintenant plusieurs aspects importants des méthodes comptables et analytiques, soit la phase I portant sur "les questions financières et comptables" et la phase Il portant sur "les renseignements exigés pour les dépôts de tarifs relatifs à de nouveaux services". Nous avons constate lors de notre vérification que le CRTC avait, pour le moment, ralenti le pas des travaux de l'Étude sur le prix de revient et qu'il n'effectuait pas toujours un suivi des exigences formulées dans les premières phases de l'Étude.

6.37 Un des aspects les plus importants de la réglementation du CRTC est le traitement des requêtes de majoration tarifaire générale présentées par les sociétés exploitantes de télécommunications. Dans la plupart des audiences qui portent sur ces requêtes, il est question de la tarification des services concurrentiels; l'apparition de plus en plus fréquente de ces services influe sur de nombreux aspects de la réglementation du secteur des télécommunications et entraîne la nécessité de réviser certains d'entre eux. De plus, dans le contexte inflationniste actuel, les requêtes de majoration tarifaire générale sont de plus en plus fréquentes. Ceci impose chaque année au CRTC un volume de travail considérable, ce qui laisse peu de temps pour étudier l'évolution de la réglementation dans l'industrie et s'occuper activement de projets de recherche en ce domaine tel l'Étude sur le prix de revient. Puisque la phase III de l'Etude sur le prix de revient
porte sur cet aspect particulier des coûts des services concurrentiels (et donc des répercussions sur les taux), il est donc important que le CRTC entreprenne cette phase de l'Étude le plus tôt possible.

6.38 Le CRTC devrait poursuivre l'Étude sur le prix de revient et revoir ses méthodes actuelles de réglementation des sociétés exploitantes de télécommunications.

L'évaluation des programmes

6.39 Les objectifs poursuivis par le CRTC sont des objectifs à caractère social, culturel et économique. D'une part, la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion vise à préserver l'identité sociale et culturelle du Canada en dépit de l'influence étrangère. D'autre part, ses responsabilités en matière de télécommunications l'obligent à prendre des décisions qui, malgré leur caractère économique, ont également des répercussions sociales. Citons, par exemple, le désir que les taux de services entre les divers groupes de
consommateurs, entre les entreprises de télécommunications elles-mêmes ou entre les deux, soient justes et raisonnables.

6.40 Les décisions prises par le CRTC ont des effets qui se font parfois sentir rapidement; plusieurs cependant ne se manifesteront qu'à moyen ou long terme surtout dans les domaines sociaux et culturels. De plus, les effets qu'on observe ne sont pas, dans la plupart des cas, uniquement dûs aux décisions prises antérieurement. Certains facteurs tels le niveau de l'activité économique, l'introduction d'une nouvelle technologie ou les changements dans l'attitude du public peuvent se manifester entre le moment où une décision est prise et celui où son effet peut être observé et mesuré. L'évaluation de l'efficacité du programme de réglementation du CRTC doit se faire en tenant

compte des facteurs énumérés ci-dessus. Au cours de notre vérification, nous avons examiné pour chaque secteur soumis à la réglementation :

-la définition des objectifs,

-les procédés utilisés pour mesurer l'efficacité,

-les procédés utilisés pour faire rapport sur l'efficacité.

6.41 Définition des objets - radiodiffusion. La Loi sur la radiodiffusion énumère les objectifs poursuivis par le CRTC dans le domaine de la radiodiffusion. Nous avons examiné chacun de ces objectifs afin de déterminer s'il était possible de les mesurer.

6.42 Nous avons constaté qu'il était possible de mesurer les objectifs qui touchent la propriété et le contrôle canadiens, le droit à un service de radiodiffusion dans les deux langues officielles, l'utilisation des ressources canadiennes et l'expansion et la viabilité du système de radiodiffusion. Les objectifs qui traitent de la responsabilité des radiodiffuseurs envers le public, de l'adaptation de la réglementation aux progrès scientifiques et techniques, de la qualité des émissions et de la sauvegarde, de l'enrichissement et du raffermissement de la structure du Canada ont été, là où c'était possible, définis en termes opérationnels satisfaisants en utilisant, par exemple, les audiences publiques, en définissant des projets de recherche ou en identifiant les questions de politique à traiter.

6.43 Définition des objectifs - télécommunications. Le mandat du CRTC dans le secteur des télécommunications est d'approuver des tarifs justes et raisonnables pour les services offerts par les sociétés exploitantes de télécommunications et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination injuste. Le Conseil étudie également les requêtes qui portent sur les services particuliers, l'interconnexion et l'émission de capital-actions.

6.44 Afin de déterminer si les tarifs demandés sont justes et raisonnables et s'il n'y a pas de discrimination injuste, le CRTC examine, entre autres, les facteurs suivants :

-l'obtention de capital à un coût raisonnable,

-la prestation de services aux abonnés à des tarifs raisonnables,

- la qualité du service,

-l'économie et l'efficience des services et de l'équipement.

6.45 Une définition plus précise de ces facteurs se trouve dans les décisions rendues par le Conseil.

6.46 Procédés utilisés pour mesurer l'efficacité. Le CRTC mesure l'efficacité de ses règlements et politiques en faisant diverses études qui traitent, entre autres, de l'efficacité et en utilisant une série d'indicateurs. Certains objectifs

tels que ceux reliés au droit à la liberté d'expression ainsi qu'à la présentation de points de vues différents sur des sujets d'intérêt public sont généralement examinés lors d'audiences publiques.

6.47 Dans le secteur de la radiodiffusion, nous avons étudié les procédés utilisés pour mesurer le degré de réalisation des objectifs qui touchent la propriété et le contrôle canadiens, le droit à un service de radiodiffusion, la programmation, et l'expansion et la viabilité du système de radiodiffusion. Dans le secteur des télécommunications, nous avons examiné les procédés utilisés pour évaluer les quatre facteurs mentionnés à la section précédente et nous en traitons dans notre analyse du processus de réglementation en télécommunications.

6.48 Propriété et contrôle canadiens. Une étude sur la propriété dans l'industrie privée de la radiodiffusion effectuée par le CRTC a analysé la concentration de la propriété en 1975 ainsi que les effets de cette concentration sur le comportement et la performance des entreprises de radiodiffusion. L'examen de cette étude nous a révélé que la méthodologie et les outils d'analyse statistique utilisés étaient satisfaisants.

6.49 Droit à un service de radiodiffusion. Le "Rapport spécial sur la radiodiffusion au Canada" a étudié l'évolution du système de radiodiffusion depuis la proclamation de la Loi sur la radiodiffusion en 1968. On s'est basé dans cette étude sur des indicateurs tels que le pourcentage de la population desservie par les réseaux publics et privés de télévision et de radio, le nombre de canaux offerts à l'auditoire et l'accès aux stations étrangères. Nous avons examiné la fiabilité et la validité de ces indicateurs et nous en sommes venus à la conclusion qu'ils étaient satisfaisants.

6.50 Programmation - variété. Le CRTC a défini différentes catégories de programmes. Il exige de la part des radiodiffuseurs une promesse de réalisation qui indique notamment le type et la durée des programmes qu'une station a l'intention de présenter. Chaque station de radio et de télévision doit fournir des données sur le temps de programmation consacré à chaque catégorie, ce qui permet au Conseil d'évaluer la programmation offerte au public. Ces mesures nous paraissaient satisfaisantes.

6.51 Programmation - utilisation des ressources canadiennes. Le "Rapport spécial sur la radiodiffusion au Canada" et d'autres études ont analysé la politique sur le contenu canadien. Ces analyses ont porté surtout sur le nombre de stations qui ne respectaient pas les normes minimales ainsi que sur la cote d'écoute aux programmes canadiens à différentes heures de la journée. Dans cette optique, nous croyons que ces études ont été bien menées. Le CRTC revoit en ce moment sa politique sur le contenu canadien.

6.52 Expansion et viabilité. Les données financières des stations de radio et de télévision que le CRTC recueille lui permettent d'élaborer des indicateurs financiers et d'analyser la situation financière de chaque entreprise. Ces indicateurs permettent ainsi aux membres du Conseil d'évaluer le rendement des entreprises et leur viabilité. Nous avons examiné les principaux indicateurs utilisés et nous sommes d'avis que les renseignements qu'ils fournissent aident le Conseil à évaluer ces objectifs.

6.53 Procédé utilisés pour faire rapport sur l'efficacité. La direction des services d'information prépare des rapports statistiques sur le système de radiodiffusion et de télécommunications. Ces statistiques proviennent de sources

internes et de sources externes telles que Statistique Canada et le "Bureau of Broadcast Measurement". Les renseignements sont groupés en fonction de chaque type d'entreprises de radiodiffusion et des entreprises de télécommunications. Cette initiative permet aux membres du Conseil de mieux connaître les principales caractéristiques de l'industrie de la radiodiffusion et des télécommunications.

6.54 L'examen des procédés utilisés pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport a révélé, qu'en général, ces procédés étaient satisfaisants dans les cas où il était raisonnable et convenable de le faire. Cependant, toutes ces mesures sont fragmentaires et ne sont pas les conséquences d'une politique globale ou d'un plan général d'évaluation des programmes. Une telle politique et un tel plan sont maintenant requis par le Bureau du contrôleur général dans son guide sur la fonction de l'évaluation de programme.

6.55 Le CRTC devrait élaborer une politique d'évaluation des programmes conformément au guide émis par le Bureau du contrôleur général et intégrer les procédés existants dans un plan général d'évaluation.

Le processus de réglementation en radiodiffusion

6.56 Au cours de notre vérification, nous avons examiné :

-le processus d'évaluation des demandes en vue de l'obtention, du renouvellement ou de la modification d'une licence,

-la portée et la qualité de la surveillance de l'application des divers règlements sur la radiodiffusion,

-la procédure à suivre pour la tenue des audiences publiques,
-le traitement des demandes de renseignements et des plaintes du public.

6.57 Le processus d'évaluation des demandes en vue de l'obtention, du renouvellement ou de la modification d'une licence. Le CRTC reçoit annuellement environ 2 000 demandes dont 80 p. 100 sollicitent une modification ou un renouvellement de licence et 20 p. 100 une nouvelle licence. Plus de 50 p. 100 de toutes les demandes présentées visent la télévision par câble. Les demandes sont présentées selon les règles de procédure élaborées et rendues publiques dans un
document intitulé "Règles de procédure du CRTC".

6.58 Les titulaires qui font une demande doivent compléter des formulaires prescrits par le CRTC. Si on juge que la demande est incomplète, on doit faire parvenir au titulaire une lettre qui décrit les lacunes, ce qui retarde inévitablement l'étude du dossier. Or les formulaires couramment utilisés sont sensiblement les mêmes que ceux utilisés depuis le début des opérations en 1968 et ne répon-
dent plus aux exigences actuelles. La révision des formulaires et une meilleure description des documents qui doivent accompagner les demandes réduiraient le nombre de demandes incomplètes et raccourciraient les délais de traitement.

6.59 Lorsque la demande est dûment complétée, chacune des directions générales en effectue une analyse détaillée. La portée et la rigueur des analyses varient selon la demande qu'elle soit "comparante" ou "non-comparante" a l'ordre du jour de l'audience publique. Une demande est dite "comparante" lors de l'audience publique si le Conseil a décidé qu'il entendra certains

témoignages avant de prendre une décision finale. Dans le cas d'une demande "non-comparante" le Conseil prend sa décision sans avoir entendu de témoignages.

6.60 Pour les demandes "comparantes", un Recueil de faits ("Factum Book") est préparé qui contient l'historique de la station et les résultats des analyses effectuées par les diverses directions générales. Cela représente environ 20 p. 100 des demandes. Les autres demandes sont "non-comparantes" à l'audience publique. Nous avons analysé la portée et la rigueur des analyses qui sont effectuées dans les deux cas en interviewant les analystes et en révisant les documents qui se rattachent à une audience publique.

6.61 Selon nous la portée et la qualité des analyses effectuées pour les demandes "comparantes" étaient acceptables. Cependant, les rôles et responsabilités des directions générales n'étaient pas définis clairement, ce qui entraînait donc un double emploi. L'analyste des licences doit compléter le dossier mais n'a aucune autorité directe sur le travail des analystes qui travaillent dans les autres directions générales, ce qui crée un problème de coordination.

6.62 Nous avons aussi examiné en détail le contenu des dossiers officiels du CRTC pour un certain nombre de demandes "non-comparantes" à l'ordre du jour d'une audience publique et nous n'avons trouvé aucune question d'importance à signaler au Parlement.

6.63 L'analyse du processus d'évaluation des deux genres de demandes nous a révélé que l'évaluation et le traitement de ces demandes exigeaient beaucoup de temps. Par exemple, il s'écoule, en moyenne, un peu plus d'un an entre la présentation d'une demande et la publication d'une décision pour l'octroi d'une nouvelle licence et près d'un an pour le renouvellement d'une licence. Le temps moyen requis pour analyser une demande et prendre une décision a augmenté sans cesse depuis trois ans et le nombre de demandes en suspends a plus que doublé depuis cinq ans. Ces données sont contenues dans les rapports internes de 1980 préparés pour le Comité de direction du CRTC.

6.64 La plupart de nos observations sont corroborées par les résultats d'une étude effectuée par des spécialistes de l'extérieur à la demande de la direction du CRTC qui avait déjà identifié ces lacunes. Un groupe de travail a été mis sur pied
dans le but d'étudier et d'implanter les principales recommandations de ce rapport.

6.65 Le CRTC devrait réviser les systèmes et les méthodes de gestion utilisés par le Service de la radiodiffusion pour le traitement des demandes en vue de réduire le temps consacré à chacune des demandes.

6.66 La portée et la qualité de la surveillance de l'application des divers règlements sur la radiodiffusion. Il faut distinguer entre deux genres de surveillance. D'abord, la surveillance des règlements qui s'appliquent à l'ensemble des
entreprises, et ensuite, celle qui est exercée auprès de chaque station pour assurer le respect de la promesse de réalisation.

6.67 Le premier genre de surveillance comprend les éléments suivants : le contenu canadien des émissions pour les entreprises de télévision, la propriété et le contrôle canadiens des entreprises, la publicité permise, la politique relative à la radio MF, et autres. Ce genre de surveillance porte sur l'application des règlements dictés par le CRTC pour faire respecter la Loi sur

la radiodiffusion. Le CRTC a élaboré des normes quantitatives afin de réglementer l'industrie. Nous sommes d'avis que la surveillance qu'effectuait le CRTC était suffisante.

6.68 Le deuxième genre de surveillance s'exerce au niveau de chaque station afin de s'assurer que l'on respecte les conditions liées à l'obtention de la licence. Par exemple un des objectifs de la Loi sur la radiodiffusion étant d'offrir une programmation variée, complète et de haute qualité, le CRTC exige donc des objectifs de programmation pour chaque station; les objectifs sont ce qu'on appelle la promesse de réalisation.

6.69 Dans le cas de la radio MF cette promesse de réalisation est une condition inhérente à l'obtention de la licence et celle-ci ne peut être modifiée sans l'autorisation du CRTC. Pour la radio MA la promesse de réalisation n'est pas une condition inhérente à l'obtention de la licence et elle peut être modifiée sans l'autorisation du CRTC. Le Conseil révise présentement sa politique sur la radio, y compris la question de la promesse de réalisation.

6.70 Les stations de télévision doivent faire, elles aussi, des promesses de réalisation concernant la programmation des émissions. Il n'y a aucune promesse de réalisation pour la télévision par câble à cause même de la nature de ce média.

6.71 Nous avons examiné la portée et la qualité de la surveillance exercée au niveau de chaque station et formulons les observations suivantes :

-il n'y avait aucun mécanisme permanent permettant de surveiller le respect de la promesse de réalisation. Lors du processus de renouvellement d'une licence on doit effectuer une vérification de la programmation; cependant cette vérification n'avait pas lieu de façon systématique;

-en pratique, les plaintes reçues constituaient un processus de surveillance. Le CRTC recevait environ 100 plaintes par semaine portant surtout sur la qualité des émissions. Bien que ce soit là une forme de contrôle, nous ne croyons pas que cette méthode puisse remplacer un mécanisme qui permette de surveiller le respect de la promesse de réalisation;

-il est très rare qu'il y ait annulation de licences ou non-renouvellement de celles-ci à cause d'un manque de respect des conditions de licence (aucune annulation au cours des cinq dernières années).

6.72 Puisqu'il y avait environ 2 500 stations de radio et de télévision et plus de 500 entreprises de télévision par câble exploitées au Canada en 1981 et que le nombre augmente d'environ 200 chaque année, nous croyons qu'il est très important que le CRTC réévalue l'efficacité de ses procédés de réglementation et de surveillance.

6.73 Le CRTC devrait revoir ses procédés de surveillance du respect de la promesse de réalisation afin de déterminer quels mécanismes de surveillance sont les plus appropriés et quelle est la meilleure façon d'en faire rapport.

6.74 Le traitement des demandes de renseignements et des plaintes du public. Les plaintes du public peuvent être adressées à un bureau régional ou au siège social du CRTC, ou encore directement au titulaire de la licence en cause. De plus, le public peut intervenir par écrit ou se présenter lors des audiences publiques du CRTC. La plupart de ces plaintes se font par l'entremise d'appels

téléphoniques portant sur la qualité des émissions (radio, TV, câble). Le service de la correspondance du CRTC contrôle le traitement des plaintes et s'assure que chacune d'elles a été étudiée. Nous avons conclu que les contrôles exercés sur les plaintes étaient satisfaisants.

Le processus de réglementation en télécommunications

6.75 Au cours de notre vérification, nous avons examiné :

-le processus d'évaluation des requêtes,

-la portée et la qualité de la surveillance exercée en vue de faire respecter les décisions et ordonnances du Conseil,

-le traitement des demandes de renseignements et des plaintes du public,

-la procédure à suivre pour la tenue des audiences publiques.

6.76 Le processus d'évaluation des requêtes. Le Conseil, dans l'exercice de ses fonctions, tient des audiences publiques qui traitent les requêtes qui lui sont présentées; il émet également des ordonnances qui approuvent, rejettent, ou statuent sur les requêtes qui lui sont présentées.

6.77 Le Conseil reçoit annuellement environ 600 requêtes dont 75 p. 100 touchent l'approbation de pages nouvelles ou modifiées de tarifs. Les requêtes sont déposées selon les règles de procédure décrites dans un document intitulé "Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications". Nous avons vérifié le processus d'évaluation des requêtes concernant l'approbation de pages de tarifs. Nous avons aussi examiné le traitement des requêtes de majoration tarifaire générale à cause de l'importance que les décisions prises ont sur le public et
à cause de l'effort considérable que leur traitement demande au CRTC.

6.78 Les requêtes pour approbation de pages nouvelles ou modifiées de tarifs. On a émis en 1978 des directives internes décrivant le processus d'évaluation de ces requêtes. Ces directives énumèrent les différents documents que doivent présenter les requérants, la liste de distribution interne de ces documents, ainsi que les critères d'évaluation de la requête.

6.79 S'il s'agit d'une requête pour un nouveau service, le requérant doit fournir au CRTC une évaluation économique de ce service conformément à la décision Télécom CRTC 79-16. Ce genre de requête comprend environ 10 p. 100 du total des requêtes. L'exigence d'une telle évaluation est un premier pas vers la rationalisation du processus de prise de décision sur les tarifs des nouveaux services.

6.80 De plus, le Conseil exige que les sociétés exploitantes définissent, dans un document accompagnant leur évaluation économique, un programme de surveillance et de contrôle des tarifs, des revenus, des quantités de ressources et des coûts connexes qui pourraient influencer les résultats de leur évaluation. L'obligation de fournir de tels documents est très récente; cette procédure ne faisait que débuter au moment de notre vérification et n'est donc pas encore respectée dans tous les cas par les requérants. Dans l'ensemble, cependant, le processus d'évaluation des requêtes concernant l'approbation de pages nouvelles ou modifiées de tarifs nous a semblé satisfaisant.

6.81 Les requêtes de majoration tarifaire générale. Lorsqu'on reçoit une telle requête, on nomme un directeur général, ou un autre cadre supérieur, qui devient responsable d'un groupe de travail; ce groupe comprend des personnes de plusieurs modules administratifs : l'exploitation, l'analyse financière et technique, le contentieux et autres. Cette équipe de travail analyse la requête et les interventions reçues, prépare les "interrogatoires" qui précédent les audiences et fait
certaines suggestions quant aux questions que le Conseil posera lors des audiences publiques.

6.82 On tient des audiences publiques au niveau régional de même qu'une audience publique dite centrale. Durant ces audiences, le groupe de travail assiste le Conseil dans ses travaux. Le déroulement de l'audience publique dans ces cas est semblable à celui d'un tribunal qui comprend des interrogatoires, contre-interrogatoires, témoins, preuves et avocats. La décision prise par le Conseil revêt alors un caractère quasi-judiciaire. En effet, le Conseil décide sur
la requête après avoir entendu les preuves et arguments présentés par les différentes parties en cause.

6.83 Pour bien comprendre le processus d'évaluation dans ces cas, nous avons examiné la décision Télécom CRTC 81-3 de même que les décisions Télécom CRTC 78-7 et 80-14.

6.84 L'analyse d'une requête de ce genre ainsi que l'audience centrale portent sur les aspects suivants :

- la disponibilité et la qualité du service,
- le programme de construction,
- les dépenses et les besoins de revenus,
- le taux de rendement,
- l'analyse des tarifs proposés.

Nos observations portent donc sur ces aspects du processus d'évaluation.

6.85 Majoration tarifaire générale - disponibilité et qualité du service. Depuis quelques années le Conseil se préoccupe davantage de la qualité des services offerts par les requérants, s'appuyant sur le point de vue qui veut que les
tarifs justes et raisonnables soient l'attribut d'un service de qualité convenable.

6.86 Dans sa décision, Télécom CRTC 78-7, le Conseil déclare :

les indicateurs de qualité de service doivent fournir des mesures quantitatives de tous les aspects significatifs de l'interaction entre une compagnie de téléphone et ses clients, qui peuvent être étudiés dans le temps, et appliques aux différentes zones de service de la Compagnie, être comparés aux normes appropriées de l'industrie et être employés pour déterminer si les tarifs demandés pour les services offerts sont justes et raisonnables.

6.87 Dans sa décision Télécom CRTC 81-3 le Conseil va plus loin et pour la première fois associe directement la qualité du service avec le taux de rendement accordé en stipulant :

le Conseil n'autorise pas un taux de rendement annuel supérieur à 14% sur les actions ordinaires, à moins que la qualité du service ne soit du niveau minimum acceptable au Conseil, compte tenu des indicateurs et des normes utilisés dans ce cas-ci et, s'il y a lieu, dans la procédure relative à la qualité du service.

6.88 En juillet 1979, le Conseil nommait le directeur général des télécommunications (exploitation) afin qu'il définisse les indicateurs de qualité appropriés et les normes de comparaison. Parmi les indicateurs proposés on retrouve, entre
autres, le pourcentage des rendez-vous respectés pour réparation et installation et le pourcentage de comptes émis sans ajustements.

6.89 Le premier rapport indiquait que plusieurs indicateurs de la qualité du service n'avaient encore aucune norme de comparaison et que dans d'autres cas on utilisait les normes d'une société exploitante sans savoir si celles-ci répondaient aux exigences du Conseil.

6.90 Le CRTC devrait s'assurer, lorsque c'est possible, que des normes appropriées et des indicateurs de la qualité du service sont élaborés pour l'ensemble des sociétés.

6.91 L'étude de la décision Télécom CRTC 81-3 nous a révélé que les procédés de vérification du CRTC n'assuraient pas l'intégralité des données fournies par le requérant et ne garantissaient pas suffisamment la validité et la fiabilité des données sur la qualité du service. Il est essentiel que le Conseil puisse se fier aux données qui lui sont fournies sur la qualité du service. Le CRTC n,a aucune méthode d'analyse pour vérifier les données fournies.

6.92 Le CRTC devrait élaborer une méthode qui lui permette de vérifier les données fournies sur la qualité du service offert par les sociétés.

6.93 Majoration tarifaire générale - le programme de construction. Au cours des audiences publiques on s'attarde beaucoup à cette question à cause de l'envergure des programmes de construction des diverses sociétés et des effets que ceux-ci peuvent avoir sur les besoins de revenus ainsi que sur la détermination des tarifs nécessaires pour générer ces revenus.

6.94 La justification de ces dépenses globales en immobilisations est complexe et revêt un caractère très technique. Il est très difficile, lors d'une audience publique, de discuter d'une façon détaillée des questions techniques et
économiques. En conséquence le CRTC a établi un comité permanent afin de revoir annuellement les programmes de construction des diverses sociétés. Ces revues devraient assurer une meilleure compréhension et permettre une meilleure discussion lors des audiences publiques futures. Au moment de notre vérification, une analyse des programmes de construction avait été entreprise.

6.95 Pour déterminer l'ampleur des projets de leurs programmes de construction, les sociétés exploitantes utilisent des modèles mathématiques qui précisent les besoins en équipement en fonction de variables telles que : le trafic prévu, les normes de qualité du service, etc. Une meilleure compréhension

de tels modèles par le CRTC lui permettrait d'améliorer son processus d'analyse en déterminant :

-la validité des modèles utilisés et de la méthodologie analytique sous-jacente;

-l'exactitude des données utilisées quant au volume du trafic, la qualité de service et autres variables.

La révision des programmes de construction a déjà nécessité une analyse substantielle, particulièrement au niveau des mesures d'utilisation et de l'estimation de la demande. Le CRTC prévoit maintenant analyser les modèles de planification
utilisés en ingénierie selon la disponibilité des ressources.

6.96 Majoration tarifaire générale - les dépenses et les besoins de revenus. Le Conseil doit déterminer que les prévisions des besoins de revenus telles que
soumises par la société exploitante sont valables. Les dépenses d'exploitation, y compris l'amortissement, représentent généralement la plus grande partie de ces besoins. La prévision des dépenses d'exploitation consiste en une évaluation des dépenses que devra effectuer la société afin de répondre à la demande prévue de services, tout en tenant compte des changements de prix et de productivité attendus.

6.97 Nous avons examiné le processus d'évaluation utilisé par le Conseil dans les décisions Télécom CRTC 78-7 et 80-14 pour évaluer si les prévisions de dépenses d'exploitation soumises à l'appui des demandes étaient raisonnables.

6.98 Le Conseil est d'accord qu'il serait avantageux pour la société ainsi que pour le processus d'audience publique d'employer certains indicateurs-clés qui permettraient de mieux comparer le rendement des différentes sociétés exploitantes. Par conséquent, le Conseil a pris certaines mesures qui faciliteront le choix d'indicateurs qui permettraient d'effectuer ce genre de comparaison et d'évaluation.

6.99 Majoration tarifaire générale - le taux de rendement. Il existe plusieurs méthodes pour déterminer la justesse d'un taux de rendement. En dernière analyse, le taux de rendement sur le capital-actions exigé par les investisseurs
résulte de l'opinion d'un grand nombre d'analystes de valeurs, de gérants de portefeuilles et d'investisseurs particuliers à un moment donné, et des conditions qui prévalent alors sur le marché des capitaux. La décision du Conseil consiste donc à
autoriser un taux de rendement qui, à son avis, permettra à la société d'obtenir les capitaux nécessaires à un coût raisonnable et d'offrir des services de qualité. À cette fin, le Conseil étudie la structure du capital de la société requérante,
entend les témoignages de plusieurs experts et analyse les conditions actuelles du marché des capitaux. Nous avons conclu que ces mesures étaient satisfaisantes.

6.100 L'analyse des tarifs. Afin de déterminer comment les revenus supplémentaires seront répartis entre les divers services de la société requérante et de savoir si les tarifs qu'on propose pour un service quelconque sont justes et raisonnables, le CRTC analyse les tarifs proposés selon les différents services et groupes d'usagers. Par exemple, on analyse les tarifs

proposés pour les services de base, résidentiels et commerciaux, les services concurrentiels, les services interurbains, ainsi que les tarifs pour les hôtels et les hôpitaux.

6.101 Dans sa décision CRTC Télécom 78-7, le Conseil faisait observer que les renseignements sur les revenus éventuels ne sont pas toujours disponibles. Depuis cette décision, des mesures ont été prises pour obtenir plus de détails sur les méthodes utilisées afin de prévoir le total des revenus provenant des divers services. Le Conseil se propose d'étudier plus à fond la question des coûts et des prix des services au cours des prochaines étapes de l'Étude sur le prix de revient. Tel que mentionné précédemment cette étude constitue un projet majeur de recherche appliquée en matière de réglementation et devrait être poursuivie à bref délai.

6.102 Le traitement des demandes de renseignements et des plaintes du public. Les plaintes du public peuvent être adresses à un bureau régional, au siège social du CRTC (environ 2 500 plaintes par année) ou directement à la société en cause.

6.103 Avant de répondre, le CRTC demande à la société intéressée de donner sa version des faits et s'assure qu'une réponse est alors donnée à l'usager.

6.104 Le nombre de plaintes reçues directement par les sociétés est communiqué au CRTC dans un rapport sur les indicateurs de la qualité du service. Ce rapport donne le nombre de plaintes reçues par 100 000 comptes.

6.105 Sur demande, le CRTC peut recevoir un rapport beaucoup plus détaillé qui groupe les plaintes par catégorie, par région, ou autre et qui fournit des indications quant a la nature des plaintes ainsi qu'a l'exactitude et a la qualité des
réponses fournies. Cependant, ce rapport n'est exigé que lorsqu'il y a une requête de majoration tarifaire générale, ce qui veut dire qu'il peut s'écouler de deux à trois ans entre la présentation de tels rapports.

6.106 Le CRTC devrait exiger et analyser un rapport annuel détaillé des plaintes adressées directement aux sociétés.

La gestion et le contrôle financiers

6.107 Le directeur exécutif de la gestion intégrée est le fonctionnaire supérieur des finances au CRTC. Ce dernier est président du Comité supérieur de gestion et relève directement du président du Conseil. En sa qualité de fonctionnaire supérieur des finances, il a la responsabilité de la préparation du budget, de la comptabilité et du contrôle budgétaire pour l'ensemble du CRTC. Il est secondé dans sa tâche par le directeur général des services des finances et de la gestion.

6.108 Quant à la gestion financière, le CRTC est divisé en six centres de responsabilité qui correspondant à la structure de son organisation : la haute direction, la radiodiffusion, les télécommunications, la gestion intégrée, le secrétariat et le contentieux. Des adjoints administratifs, relevant fonctionnellement du fonctionnaire supérieur des finances, aident à l'administration financière dans chaque centre de responsabilité.

6.109 Au cours de notre vérification, nous avons examiné la fonction de gestion financière, incluant les contrôles internes ainsi que le processus de budgétisation.

6.110 Après vérification nous avons conclu que la gestion et les contrôles financiers étaient en général satisfaisants. Nous avons cependant noté qu'il serait possible d'améliorer le processus de budgétisation.

6.111 La budgétisation. La préparation des budgets pour les dépenses de fonctionnement, à l'exception des traitements et salaires, était fondée principalement sur les audiences publiques prévues et sur les projets jugés les plus importants par la haute direction.

6.112 Dans le cas des traitements et salaires, qui représentent approximativement 70 p. 100 des dépenses du CRTC, il n'y avait pas de lien avec les activités prévues et la haute direction ne fournissait aucune ligne directrice aux personnes qui devaient préparer le budget pour relier ce budget aux plans opérationnels annuels.

6.113 Le CRTC a, cependant, au cours de notre vérification, commencé à tenir compte des activités prévues dans la prévision des ressources demandées.

6.114 Il est essentiel que des lignes directrices qui tiennent compte des objectifs et des plans opérationnels de l'organisation soient établies par la haute direction afin d'assurer que les ressources demandées correspondant aux activités prévues.

6.115 La haute direction du CRTC devrait formuler des lignes directrices permettant aux gestionnaires d'établir des budgets conformes aux plans opérationnels.

La vérification interne

6.116 Le rôle du groupe de la vérification interne est d'effectuer des études et des analyses d'ensemble des systèmes du CRTC afin d'en évaluer les éléments ainsi que les méthodes et les pratiques qui s'y rapportent. Le groupe se compose
d'un directeur et de deux gestionnaires de la vérification. Il fait appel à du personnel de l'extérieur lorsqu'il a besoin de quelqu'un possédant une compétence particulière.

6.117 Au cours de notre vérification, nous avons fait un examen complet de la fonction de vérification interne et en avons fait rapport au CRTC. Nos observations les plus importantes sont énumérées dans les paragraphes suivants.

6.118 Le comité de vérification. Selon la politique de la vérification du CRTC, le rôle du comité de vérification est d'agir en tant que conseiller auprès du président, d'élaborer des politiques sur la vérification et de servir de forum pour discuter des constatations et trouver des solutions aux problèmes soulevés dans les rapports des vérificateurs internes et externes. Ce comité est composé de trois membres, dont le président du CRTC.

6.119 Nous avons constaté qu'au moment de notre vérification, le comité de vérification ne s'était pas réuni depuis décembre 1978. Depuis, le comité s'est réuni et prévoit se réunir tous les trois mois à l,avenir.

6.120 Le comité de vérification permet de renforcer le caractère indépendant et objectif de la vérification interne en révisant les plans de la vérification interne et en s'assurant que des mesures sont prises suite aux constatations de la
vérification.

6.121 Le comité de vérification devrait jouer un rôle actif dans l'approbation des plans de la vérification interne et s'assurer que des mesures appropriées et opportunes sont prises suite aux constatations de la vérification.

6.122 Exécution du travail de vérification. Le groupe de la vérification interne effectue des vérifications portant surtout sur l'économie et l'efficience des opérations du CRTC.

6.123 Le CRTC ne possède cependant pas son propre manuel de vérification définissant les normes que les vérificateurs devraient respecter ni de guide sur l'exécution de vérifications visant l'économie, l'efficience et les procédés permettant de mesurer l'efficacité. On n'a, de plus, élaboré aucune norme appropriée à ce sujet. Le CRTC a, par contre, adopté les normes publiées par le Conseil du Trésor sur la vérification financière interne qui comprennent des normes
générales qui peuvent s'appliquer à tout genre de vérification.

6.124 Les observations qui suivent nous ont permis de conclure que ces normes générales n'étaient pas toujours suivies.

-Les objectifs et la portée de certains projets de vérification n'étaient pas clairement définis au début de la vérification.

-Un budget de temps pour chaque projet de vérification n'était pas établi et les heures réelles consacrées au projet n'étaient pas contrôlées.

-Il n'existait aucune preuve que le travail de vérification ait été surveillé, que les dossiers de vérification aient été révisés et qu'il y ait eu un contrôle de la qualité du travail accompli.

-Des outils de vérification tels que des programmes de vérification et des questionnaires de contrôle interne n'étaient pas toujours utilisés.

-Les contrôles qui existaient n'étaient pas toujours évalués avant de déterminer la nature, le moment et la portée des sondages à effectuer.

6.125 Le directeur de la vérification interne devrait adopter les normes courantes de vérification émises par le Bureau du contrôleur général et s'assurer que ces normes sont respectées.

6.126 Rapports et suivi de la vérification. Le comité de vérification ne recevait aucun rapport succinct des activités, précisant, entre autres, les cas où l'on n'a pas donné suite, de façon adéquate, aux constatations de la vérification interne. Un tel rapport permettrait d'obtenir l'appui du comité de vérification et inciterait les gestionnaires à trouver des solutions aux problèmes soulevés. Depuis notre vérification un rapport succinct des activités de vérification effectuées en 1980-1981 a été présenté au comité.

6.127 Le directeur de la vérification interne devrait présenter un rapport annuel succinct des activités, précisant entre autres, les cas où l'on n'a pas donné suite, de façon adéquate, à ses constatations.

L'information destiné au Parlement

6.128 Le Bureau du contrôleur général a commencé un projet à l'échelle gouvernementale visant à améliorer l'information fournie dans le Budget des

dépenses et les Comptes publics. Le CRTC a, dans son budget pour l'exercice 1981-1982, apporté des modifications en ce sens. Par exemple, on a redéfini les activités afin de mieux décrire les opérations du CRTC. Nous croyons que des renseignements supplémentaires dans le Budget des dépenses du CRTC permettraient aux députés de mieux comprendre les demandes de fonds et permettraient aussi au CRTC d'expliquer les écarts entre les résultats et les prévisions.

6.129 Le CRTC devrait, dans le Budget des dépenses, décrire brièvement les objectifs du Conseil, les questions de politique, par exemple la télévision à péage, et les plans opérationnels courants, de même que la date à laquelle on prévoit faire rapport.
6.130 De plus, dans le cas du traitement des demandes de licences, le CRTC pourrait indiquer, dans le Budget des dépenses, le nombre de demandes qu'il prévoit recevoir pour le secteur de la radiodiffusion et celui des télécommunications. Ce nombre et celui des demandes non traitées au début de l'exercice aideraient à justifier les demandes de ressources. Il pourrait aussi être intéressant pour les députés de connaître le temps moyen requis pour traiter chacune des catégories de demandes de licences.

6.131 Ces suggestions, de même que d'autres renseignements sur les opérations du CRTC, devraient être prises en considération en vue de les inclure dans le Budget des dépenses du CRTC lorsque celui-ci sera révisé.

Sommaire des recommandations et commentaires du CRTC

La Planification et la recherche

Recommandation

6.31 Le CRTC devrait compléter sa planification stratégique et devrait formuler des lignes directrices permettant aux gestionnaires d'élaborer des plans d'opération annuels qui s'y conforment.

Commentaire du CRTC

Approuvée. Les audiences publiques et le renouvellement des licences se prêtent à la planification. Néanmoins, on doit reconnaître qu'à titre d'organisme parajudiciaire, le CRTC doit dans une large mesure réagir aux demandes dont il est saisi. Un plan stratégique pour l'année 1982-1983 et un plan d'exploitation connexe ont été parachevés et envoyés au ministère d'État au Développement social.

Recommandation

6.35 Le CRTC devrait s'assurer que les travaux de la direction générale de la recherche, ainsi que les résultats prévus des divers projets inscrits au programme de recherche, soient intégrés au processus de planification stratégique.

Commentaire du CRTC

On étudie actuellement le programme de travail de la Direction de la recherche en vue de l'intégrer au processus de planification stratégique pour 1982-1983.

Recommandation

6.38 Le CRTC devrait poursuivre l'Étude sur le prix de revient et revoir ses méthodes actuelles de réglementation des sociétés exploitantes de télécommunications.
Commentaire du CRTC

Approuvée. La prochaine phase de l'étude sur le prix de revient débutera dès que les ressources seront disponibles.

L'évaluation des programmes

Recommandation

6.55 Le CRTC devrait élaborer une politique d'évaluation des programmes conformément au guide émis par le Bureau du contrôleur général et intégrer les procédés existants dans un plan général d'évaluation.

Commentaire du CRTC

Approuvée. On négocie actuellement un projet officiel d'évaluation de programmes avec le Bureau du contrôleur général.

Le processus de réglementation en radiodiffusion

Recommandation

6.65 Le CRTC devrait réviser les systèmes et les méthodes de gestion utilisés par le Service de la radiodiffusion pour le traitement des demandes, en 1983. vue de réduire le temps consacré a chacune des demandes.

Commentaire du CRTC

On étudie présentement des propositions visant à modifier le processus de délivrance de licence et le CRTC prévoit les mettre en oeuvre en 1982-1983.

Recommandation

6.73 Le CRTC devrait revoir ses procédés de surveillance du respect de la promesse de réalisation afin de déterminer quels mécanismes de surveillance sont les plus appropriés et quelle est la meilleure façon d'en faire rapport.

Commentaire du CRTC

Le CRTC a l'intention de réviser ses méthodes de contrôle pour l'année 1982-1983. Il supervise actuellement, à la suite de plaintes reçues, le respect des règlements sur le contenu canadien.

Le processus de réglementation en télécommunications

Recommandation

6.90 Le CRTC devrait s'assurer, lorsque c'est possible, que des normes appropriées et des indicateurs de la qualité du service sont élaborés pour l'ensemble des sociétés.

Commentaire du CRTC

Approuvée. Le Conseil a récemment ébauché de nouvelles lignes directrices aux fins de commentaires et il s'attend à introduire ces modifications au cours de l'année financière 1982-1983.

Recommandation

6.92 Le CRTC devrait élaborer une méthode qui lui permette de vérifier les données fournies sur la qualité du service offert par les sociétés.

Commentaire du CRTC

Approuvée, à titre d'objectif dans les limites des ressources disponibles.

Recommandation

6.106 Le CRTC devrait exiger et analyser un rapport annuel détaillé des plaintes adressées directement aux sociétés.

Commentaire du CRTC

Approuvée. Cette recommandation entrera en vigueur au cours de l'année financière 1982-1983.

La gestion et le contrôle financiers

Recommandation

6.115 La haute direction du CRTC devrait formuler des lignes directrices permettant aux gestionnaires d'établir des budget conformes aux plans opérationnels.

Commentaire du CRTC

Approuvée. Cette mesure sera mise en oeuvre au cours de l'année financière 1982-1983, dans la mesure du possible.

La vérification interne

Recommandation

6.121 Le comité de vérification devrait jouer un rôle actif dans l'approbation des plans de la vérification interne et s,assurer que des mesures appropriées et opportunes sont prises suite aux constatations de la vérification.

Commentaire du CRTC

Approuvée. Cette recommandation a été mise en oeuvre.

Recommandation

6.125 Le directeur de la vérification interne devrait adopter les normes courantes de vérification émises par le Bureau du contrôleur général et s'assurer que ces normes sont respectées.

Commentaire du CRTC

Approuvée.  Le CRTC adoptera les normes présentement élaborées par le Bureau du contrôleur général.

Recommandation

6.127 Le directeur de la vérification interne devrait présenter un rapport annuel succinct des activités, précisant entre autres, les cas où l'on n'a pas donné suite, de façon adéquate, à ses constatations.

Commentaire du CRTC

Approuvée.  Cette mesure a été mise en oeuvre.

# LE MINISTÈRE DE LA CONSOMMATION ET DES CORPORATIONS

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Le ministère | | |
| Données de base | 7.1 | 171 |
| L'organisation | 7.3 | 171 |
| Les ressources | 7.17 | 175 |
| Le milieu | 7.19 | 176 |
| Portée de la vérification | 7.23 | 177 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | 7.29 | 178 |
| Observations et recommandations | 7.42 | 180 |
| La planification | 7.43 | 181 |
| La mesure du rendement | 7.47 | 182 |
| L'évaluation de l'efficacité | 7.52 | 183 |
| La vérification interne | 7.62 | 185 |
| La gestion et le contrôle financiers | 7.70 | 186 |
| Le Bureau des corporations | 7.72 | 187 |
| La direction des Faillites | 7.73 | 187 |
| La direction des Corporations | 7.101 | 193 |
| La direction des Brevets | 7.117 | 196 |
| Le Bureau de la politique de concurrence | 7.135 | 200 |
| Les enquêtes sur les coalitions | 7.136 | 200 |
| La direction des Pratiques commerciales | 7.146 | 202 |
| Le Bureau de la consommation | 7.150 | 203 |
| La gestion de l'utilisation optimale du personnel | 7.155 | 205 |
| L'information destinée au Parlement | 7.163 | 206 |
| Sommaire des recommandations et commentaires du ministère | | 208 |
| Pièce | | |
| 7.1 Organigramme résumé | | 172 |


LE MINISTÈRE DE LA CONSOMMATION ET DES CORPORATIONS

## Le ministère

### Données de base

7.1 Le ministère de la Consommation et des Corporations (MCC) a été établi en 1967 par la Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations (actuellement S.R.C. 1970, c. C-27). En vertu de cette Loi, il y a eu regroupement de divers programmes régissant et réglementant le marché qu'administraient autrefois les ministères de la Justice, de la Santé nationale

et du Bien-être social, de l'Agriculture et de l'Industrie et du Commerce. En outre, toutes les fonctions du ministère du Registraire général ont été transférées au ministère de la Consommation et des Corporations.

7.2 Selon le Budget des dépenses de 1980-1981, le ministère a pour objectif de "promouvoir l'intégrité et la viabilité du système de la libre entreprise au Canada". Le MCC est le seul ministère fédéral à posséder le mandat spécifique de défendre les intérêts des consommateurs. Le Budget des dépenses énonce également les quatre sous-objectifs du ministère:

-protéger et promouvoir les intérêts des consommateurs en travaillant pour un marché équitable, sûr et efficace;

-faciliter la conduite méthodique des affaires, ainsi que l'exploitation et la production des capitaux par l'entreprise privée;

-maintenir la libre concurrence dans l'économie de marché, éliminer certaines pratiques visant à limiter le commerce et protéger les consommateurs contre la publicité fausse et trompeuse;

-encourager l'innovation en protégeant les droits des inventeurs.

L'organisation

7.3 Le ministère comprend trois grands bureaux: le Bureau des corporations, le Bureau de la politique de concurrence et le Bureau de la consommation. Chaque bureau est réparti, comme l'indique la pièce 7.1, en un certain nombre de directions. Reflet de l'établissement du ministère à partir de fonctions autrefois distinctes, plusieurs unités sont dirigées par des personnes nommées par le gouverneur en conseil: le directeur des enquêtes et recherches, le surintendant des faillites, le commissaire des brevets et régistraire des marques de commerce et le régistraire des droits d'auteur et des dessins industriels. Les services de soutien sont fournis par la direction générale de la Coordination, la direction générale des Finances et de l'Administration et la direction du Personnel. Au moment de notre vérification, le ministère prévoyait créer un Bureau de coordination des politiques qui assumerait les responsabilités de la direction générale de la Coordination et d'autres fonctions à caractère ministériel.

7.4 Le ministère comprend également le Bureau du régistraire général formé du Service des conflits d'intérêts, responsable de la mise en oeuvre des principaux aspects de la politique du gouvernement sur les conflits d'intérêts, et de la division de l'Enregistrement chargée d'inscrire et d'émettre les commissions et les documents conformément à la Loi sur les fonctionnaires publics et à la Loi sur les sceaux.

7.5 La commission sur les pratiques restrictives du commerce est un organisme indépendant qui autorise le directeur des enquêtes et recherches (SMA, Bureau de la politique de concurrence) à recueillir officiellement des preuves à l'appui des enquêtes faites en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. La commission reçoit également les exposés de preuves du directeur des enquêtes et recherches, convoque des audiences et présente ses constatations et ses recommandations au ministre de la Consommation et des Corporations et au public.

7.6 Bureau des corporations. Le Bureau des corporations comporte six directions qui relèvent du sous-ministre adjoint aux Corporations. Le surintendant des faillites, également directeur de la direction des Faillites,

est responsable de l'administration générale du système canadien relatif aux faillites, y compris la surveillance des syndics du secteur privé chargés de l'administration des faillites.

7.7 La direction des Corporations assure l'application de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes (LSCC) et d'autres lois fédérales sur les sociétés qui fournissent l'armature de l'organisation et de la conduite des activités commerciales dans le cadre des sociétés. En outre, cette direction a charge de protéger les investisseurs et les créanciers en contrôlant le respect de l'obligation qu'ont les sociétés, en vertu de la Loi, de fournir des renseignements sur leurs activités et en faisant connaître au public les renseignements qui lui sont ainsi fournis, par exemple les états financiers, les rapports sur les activités commerciales des actionnaires initiés et les offres de prises de contrôle d'une société.

7.8 Les directions qui s'occupent des questions relatives à la propriété intellectuelle, c'est-à-dire la direction des Brevets, la direction des Marques de commerce et la direction des Droits d'auteur et des Dessins industriels, examinent les demandes de brevet, octroient les brevets et enregistrent sur demande les marques de commerce, les droits d'auteur et les dessins industriels. La direction de la Recherche et des Affaires internationales a charge de la révision des lois, y compris les recherches économiques et juridiques qui s'y rattachent, dans les domaines de la propriété intellectuelle et de la législation nationale concernant les sociétés. Cette direction, en outre, se tient au courant des diverses conventions internationales sur la propriété intellectuelle et y participe.

7.9 A l'exception de la direction des Faillites, dont les bureaux sont situés un peu partout au Canada, la majeure partie du personnel du Bureau se retrouve à l'administration centrale du ministère, située à Hull.

7.10 Bureau de la politique de concurrence. Le directeur des enquêtes et recherches, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce (CPRC) et les tribunaux veillent à l'application des dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Cette Loi cherche à éliminer les pratiques restreignant le commerce, la publicité trompeuse et les pratiques commerciales frauduleuses. Elle cherche également à circonscrire les effets néfastes de la concentration des sociétés, afin de promouvoir l'exercice d'une concurrence efficace.

7.11 Le sous-ministre adjoint du Bureau, à titre de directeur des enquêtes et recherches, doit faire enquête en vertu de la Loi lorsque, à la suite d'une plainte ou autrement, il a des raisons de croire qu'il y a eu infraction à la Loi ou qu'il existe des raisons suffisantes pour que la Commission sur les pratiques restrictives du commerce émette une ordonnance corrective en rapport avec des pratiques commerciales douteuses. Moins fréquemment, le directeur reçoit une demande officielle d'enquête provenant de six personnes, sous forme de déclaration statuaire. Le ministre est aussi autorisé à demander la tenue d'une enquête. Dans le cadre de ces enquêtes, le directeur, une fois qu'il a obtenu l'approbation de la commission, possède de vastes pouvoirs de perquisition et de saisie et est autorisé à obliger des témoins à fournir des preuves sous serment. Le directeur peut mettre fin à une enquête, communiquer les preuves recueillies au procureur général du Canada qui décidera des mesures à prendre, ou il peut porter l'affaire à l'attention de la CPRC.

7.12 Sous les ordres du directeur, le Bureau effectue les travaux lies aux enquêtes par l'intermédiaire de six directions: la direction de la Fabrication,

la direction des Ressources, la direction des Services, la direction des Industries réglementées, la direction des Pratiques commerciales et la direction de la Recherche et des Relations internationales.

7.13 Bureau de la consommation. Le Bureau de la consommation veille à ce que l'on tienne compte des intérêts des consommateurs dans toutes les activités du gouvernement qui influent sur le marché; il élabore et administre des programmes de protection et d'information du consommateur. Environ 80 p. 100 des employés du Bureau travaillent dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de district.

7.14 Le Bureau compte six directions, y compris la direction des Services de gestion qui l'aide en ce qui concerne la planification et les contrôles, les finances, le personnel et l'administration. La direction de l'Évaluation et de la Recherche en consommation effectue des recherches sur divers sujets liés à la consommation; elle fournit également des services de soutien à la recherche et des conseils en politique conçus du point de vue du consommateur.

7.15 La direction de la Métrologie légale examine et approuve les instruments de pesage et les compteurs d'électricité et de gaz utilisés à des fins commerciales au Canada. Elle fournit également un service d'inspection sur place qui permet de vérifier l'exactitude constante de ces appareils. La direction des Produits de consommation, par l'élaboration de politiques et de programmes d'inspection qui touchent une gamme de produits alimentaires et non alimentaires, a charge d'empêcher les manoeuvres frauduleuses et trompeuses et de veiller a ce que les consommateurs reçoivent des renseignements exacts et pertinents sur la publicité et l'étiquetage d'articles comme les produits alimentaires, les textiles et les métaux précieux.

7.16 La direction de la Sécurité des produits élabore des politiques et des programmes d'inspection sur place afin de repérer les dangers présentés par les produits de consommation et de faire retirer du marché les produits dangereux. Elle assure également la protection des consommateurs par l'établissement de normes de contrôle des produits dangereux et par l'élaboration de normes régissant l'information et l'étiquetage. La direction de l'Aide aux consommateurs fournit, par ses programmes, aide et information aux consommateurs c'est-à-dire qu'elle s'occupe des plaintes et des demandes de renseignements et fournit une aide financière aux groupements de consommateurs et une aide pour la défense des intérêts des consommateurs.

Les ressources

7.17 Le Budget des dépenses de 1980-1981 donne le sommaire suivant des dépenses, des recettes et des années-personnes autorisées. Ces recettes proviennent de la perception de divers droits (inspection, brevets, marques de commerce, etc.), la direction des Brevets recueillant près de 50 p. 100 de ces droits versés. Toutes les recettes du ministère sont versées au Fonds du revenu consolidé.

| | Dépenses | Recettes | Années-personnes autorisées |
|---|---|---|---|
| | (en milliers de dollars) | | |
| Bureau des corporations | $ 20,944 | $ 21,843 | 711 |
| Bureau de la politique de concurrence | 9 784 | 255 | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Bureau de la consommation | 33 598 | 1 650 | 943 |
| Administration et autres | 14 783 | 1 563 | 421 |
| | $ 79 109 | $ 25 056 | 2 330 |

7.18 Le ministère, essentiellement composé de main-d'oeuvre a, en 1980- 1981, consacré 77 p. 100 de ses dépenses aux traitements, salaires et contributions aux régimes de prestations des employés. À cause du grand nombre de lois dont il doit contrôler l'application, le ministère compte parmi les membres de son personnel un grand nombre de professionnels (avocats, économistes et ingénieurs) et autres spécialistes. Le ministère est géographiquement très décentralisé. L'administration centrale se trouve à Hull et l'on compte, en plus, cinq bureaux régionaux et plusieurs bureaux de district et de secteur établis à travers le Canada. Environ 35 p. 100 du personnel travaille à l'extérieur des bureaux de l'administration centrale et, de ce nombre, 85 p. 100 sont des employés du Bureau de la consommation.

Le milieu

7.19 Les opérations du ministère de la Consommation et des Corporations couvrent une gamme d'activités de nature variée, allant de la surveillance des faillites aux enquêtes sur les coalitions, de la constitution en sociétés d'entre- prises sous juridiction fédérale à la recherche sur la sécurité des produits, et de l'octroi de droits en matière de propriété intellectuelle (brevets et marques de commerce) à l'inspection des instruments de pesage aux fins d'exactitude.

7.20 Les nombreuses activités du ministère imposent souvent l'établisse- ment d'un équilibre entre les intérêts divergents des diverses parties en cause, qu'il s'agisse des ministères du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux, d'organismes internationaux ou de groupes du secteur privé. Par exemple, les intérêts des créanciers et des faillis sont, par nature, opposés tels que peuvent l'être ceux des consommateurs et ceux des sociétés. Par conséquent, il est essentiel que les objectifs et les priorités de programmes soient clairement établis, qu'ils soient caractérisés par une cohérence interne et qu'il y ait coordination appropriée des activités de programmes.

7.21 Le ministère, par définition, a un rôle axé en premier lieu sur la réglementation. Sa responsabilité, qu'il partage parfois avec d'autres ministères, consiste à veiller à l'application de quelque 60 lois et de plus de 170 ensembles de règlements. Au cours des dix dernières années, le ministère a consacré de nombreux efforts à la révision des lois ayant trait, par exemple, aux domaines des faillites, des brevets, des enquêtes sur les coalitions, à la constitution en sociétés commerciales et à l'inspection dans le secteur de l'électricité et du gaz. Toutefois, le processus qui va du projet de loi à l'adoption de la loi est long et incertain. Cette incertitude rend difficile la planification précise des besoins de ressources et des niveaux de service.

7.22 À cause de la diversité de ses opérations, de la nature divergente des intérêts en cause et de la gamme de sociétés et de consommateurs touches par ses activités, le ministère se trouve souvent au centre de controverses et capte souvent l'attention du public. Compte tenu de ces facteurs, un élément essentiel de bon contrôle de gestion est l'utilisation de mécanismes appropriés servant à recueillir des renseignements exacts, fiables, opportuns et utiles sur

le déroule- ment et les résultats des diverses activités du ministère et sur la régularité avec laquelle ses politiques sont respectées et à en faire rapport.

Portée de la vérification

7.23 Notre vérification intégrée du ministère de la Consommation et des Corporations a comporté l'examen du caractère approprié des processus de planification et des contrôles de gestion exercés à l'égard des principales activités du ministère, y compris la vérification interne et la gestion financière, et, en particulier, l'examen de la qualité de l'information mise à la disposition de ses gestionnaires. Nous nous sommes également intéressés à l'information ainsi qu'aux systèmes et procédés établis pour mesurer l'efficience et l'efficacité des nombreuses activités du ministère et en faire rapport.

7.24 Au Bureau des corporations, nos vérifications ont surtout porté sur la direction des Faillites, la direction des Corporations et la direction des Brevets qui, ensemble, représentent 84 p. 100 du personnel du Bureau, 82 p. 100 de ses dépenses et 81 p. 100 des recettes tirées de ses activités. Au Bureau de la politique de concurrence, nous avons examiné les contrôles de gestion des directions qui s'occupent des enquêtes sur les coalitions et ceux de la direction des Pratiques commerciales.

7.25 Au Bureau de la consommation, notre examen s'est limité à une revue des progrès réalisés en rapport avec la correction des faiblesses de l'évaluation de l'efficacité qui avaient été relevées au cours du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) et que nous avions signalées dans notre Rapport de 1978. Ces faiblesses étaient liées aux activités de réglementation du Bureau, lesquelles représentent 67 p. 100 de ses dépenses et emploient 80 p. 100 de son personnel.

7.26 Notre examen auprès de la direction du Personnel a comporté une revue des progrès réalisés par le ministère dans l'application des recommandations formulées à la suite de notre étude, en 1978, de la gestion de l'utilisation optimale du personnel.

7.27 Lors des étapes finales de notre vérification intégrée, nous avons pu examiner le plan d'action du PPCG approuvé par le ministère, et nous avons tenu compte des mesures correctives prévues par la direction dans la formulation de nos constatations et de nos recommandations découlant de notre vérification.

7.28 En dernier lieu, nous avons relevé certaines caractéristiques des programmes du ministère qui, à notre avis, devraient être mises en évidence dans la version révisée du Budget des dépenses afin que les députés puissent mieux évaluer les demandes de ressources produites par le ministère, l'attribution que ce dernier prévoit en faire et les résultats que l'on obtiendra par l'utilisation des ressources.

Sommaire des observations des vérificateurs

7.29 Le ministère de la Consommation et des Corporations doit son origine au regroupement d'un certain nombre de programmes indépendants visant une forte proportion du marché canadien. Ces programmes portent sur l'élaboration, la mise en application accaparant le gros des ressources.

7.30 Lors de ses débuts en 1967, le ministère était constitué d'une agglomération d'activités indépendantes. Depuis lors, il a acquis une structure

multidivisionnelle pour laquelle est prévue une affectation unique de crédits parlementaires. Ce ministère a dû faire face à diverses pressions: des demandes et des besoins accrus et divergents de la part des consommateurs et des sociétés, l'incidence des progrès rapides de la technologie, une rotation élevée des cadres supérieurs, des restrictions budgétaires imposées par le gouvernement et des exigences accrues en matière d'imputabilité.

7.31 L'orientation stratégique et les lignes directrices fournies par les cadres supérieurs aux gestionnaires des bureaux et des directions, en vue de la préparation de plans d'exploitation pluriannuels ou de plans pour l'année en cours, étaient à la fois complètes et opportunes. Toutefois, la qualité des renseignements sur la planification, établis aux niveaux des bureaux et des directions, variait. Dans certians cas, les renseignements étaient tellement incomplets qu'ils pouvaient être mal interprétés. Dans d'autres cas, seules de légères améliorations s'imposaient. Par exemple, pour plusieurs activités, il n'y avait pas eu une détermination claire ou une prise en considération de la clientèle, des programmes et de ses besoins, ni d'évaluation des coûts et des avantages des stratégies de rechange ainsi que la détermination et l'analyse de l'incidence des activités qui se recoupent ou qui s'opposent au sein du gouvernement fédéral ou dans le secteur privé.

7.32 La direction du ministère, pour plusieurs des objectifs de programme, n'avait pas précisé les résultats à atteindre d'une manière qui servirait de base de l'imputabilité de l'utilisation des derniers publics. En outre, la validité et la fiabilité de certaines des mesures actuelles de l'efficacité laissaient à désirer.

7.33 Certains des systèmes de mesure du rendement, notamment au sein de la direction des Faillites et de la direction des Corporations, ne tenaient pas compte de la qualité et du niveau de service fournis, des tâches différentes exigés par les diverses activités et, dans certains cas, de la réduction des tâches. Parmi les mesures touchant son plan d'action du PPCG, le ministère a mis en place un projet pluriannuel de révision de ces systèmes de mesure du rendement.

7.34 Le ministère était conscient de ses faiblesse et des ses lacunes et s'était efforcé de les corriger et de les combler. Il faut à ce titre signaler l'amélioration notable de la qualité du travail du groupe de la vérification interne et de son efficacité comme instrument de gestion. De même, la gestion et le contrôle financiers du ministère étaient généralement appropriés et les faiblesses décelées antérieurement étaient en train d'être corrigées de manière satisfaisante.

7.35 Au Bureau des corporations, les cadres de la direction des Faillites n'avaient pas utilisé à bon escient les constatation découlant de la vérification et de la surveillance des syndics du secteur privé afin de déterminer les possibilités d'améliorer dans son ensemble le système relatif aux faillites. Aussi, à notre avis, les procédés auxquels cette direction avait recours pour recueillir et produire des rapports internes sur les frais d'administration des faillites ne facilitaient pas la surveillance et le compte rendu du rendement global du système relatif aux faillites.

7.36 En 1979, la direction de Faillites a entrepris une réévaluation et un réaménagement de sa stratégie de contrôle de la mise en application de la Loi, afin de détecter les fraudes et abus. Cependant, lors de notre vérification, la direction n'avait pas encore clairement déterminé et consigné les abus qu'elle désirait combattre.

7.37 La direction des Corporations, qui doit, en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes (LSCC), fournir au public des renseignements sur les activités des sociétés, ne possédait pas de données fiables sur ceux qui avaient reçu ou utilisé l'information, sur la manière dont ils l'avaient utilisée ou sur la valeur de cette information. Cette direction n'avait pas évalué la mesure dans laquelle il était possible de puiser ce genre d'information à d'autre sources. En outre, il n'était pas possible d'évaluer la mesure dans laquelle les exigences de la Loi (LSCC) en ce qui concerne la divulgation d'information avaient été respectées à cause de la définition imprécise du cadre dans lequel cette direction évolue. Cette situation privait les cadres des élément de base solides, pour la formulation de décisions opérationnelles importantes. Le directeur des corporations a le pouvoir, en certaines circonstances, d'octroyer des exemptions en vertu de l'obligation, prévue par la Loi, de fournir des renseignements. Toutefois, cette direction n'avait pas clairement déterminé et consigné les critères d'exemption pouvant servir à examiner les demandes d'exemption. En outre, il n'existait pas de système dûment consigné permettant de vérifier l'application uniforme des critères d'exemption. Cette direction a établi un certain nombre de cas-types; leur utilisation efficace semblait, toutefois, dépendre de la mémoire qu'en avaient certains employés-clés.

7.38 La direction des Brevets, en réponse aux mesures prises par les cadres et aux recommandations des vérificateurs internes, a effectué une étude complète des contrôles de gestion en ce qui a trait à la qualité et à l'efficience de ses opérations. Elle a pris conscience de la nature de ses difficultés et prend actuellement des mesures correctives visant à améliorer la qualité de ces contrôles.

7.39 Au Bureau de la politique de concurrence, le directeur des enquêtes et recherches doit déclencher une enquête chaque fois qu'il a des raisons de croire qu'il y a eu infraction à la Loi. Il appartient au Bureau d'établir les priorités et d'attribuer les ressources à utiliser pour les diverses enquêtes. Toutefois, il n'existe pas de lignes directrices précises pour aider les gestionnaires à prendre ces décisions. En conséquence, il n'était pas manifeste que l'on tenait compte des facteurs essentiels. Il en découlait une plus grande possibilité que les ressources attribuées aux enquêtes ne soient pas utilisées de manière optimale. Plus de 40 p. 100 des enquêtes n'avaient pas été terminées dans le délai prévu de 18 mois et certaines accusaient un retard de 43 mois.

7.40 Au Bureau de la consommation, notre suivi nous a permis de constater que des objectifs d'exploitation avaient été formulés en termes mesurables. En outre, la direction de la Sécurité des produits et la direction des Produits de consommation avaient réussi, dans une certaine mesure, à établir des mesures fiables de l'efficacité avec laquelle leurs programmes réduisaient les pertes économiques subies par les acheteurs et les vendeurs. Toutefois, la direction de la Métrologie légale n'avait pas fait de même.

7.41 Notre examen de la direction du Personnel a indiqué également que des mesures avaient été prises pour combler la plupart des lacunes relevées au cours de notre étude, en 1978, de la gestion de l'utilisation optimale du personnel. Nous n'avons trouvé, cependant, aucun mécanisme permettant de s'assurer que les plans se rapportant aux ressources humaines correspondaient aux besoins des gestionnaires de l'exploitation. Dans le domaine de la formation, le processus budgétaire a entraîné des retards d'un an ou plus avant que ne soient comblés les besoins en formation des employés.

Observations et recommandations

7.42 Cette section décrit nos observations et nos recommandations portant en premier lieu sur les questions de planification, de mesure du rendement, d'évaluation de l'efficacité, de vérification interne et de gestion et de contrôle financiers pour l'ensemble du ministère et, en second lieu, sur les questions propres au Bureau des corporations et au Bureau de la politique de concurrence. Nous fournissons ensuite des commentaires sur notre suivi des vérifications que nous avions effectuées auprès du ministère, mais dont nous n'avions pas traité dans les rapports annuels antérieurs, sauf pour des études d'envergure gouverne- mentale des domaines concernés. Il s'agit, entre autres, du rapport du TRACE (1978) sur les activités de réglementation du Bureau de la consommation et de notre rapport sur la gestion de l'utilisation optimale du personnel (1979) qui porte sur la planification des ressources humaines, sur la formation et sur les systèmes d'information sur les ressources humaines. En dernier lieu, nous formulons des commentaires sur certains secteurs qui, à notre avis, devraient être mis en évidence dans la version révisée du Budget des dépenses.

La planification

7.43 Dans le cadre de notre vérification de la planification et de nos vérifications de la mesure du rendement et de l'évaluation de l'efficacité, nous avons examiné le caractère approprié de l'information dont disposaient les gestionnaires du ministère et la mesure dans laquelle cette information leur permettait d'utiliser les deniers publics en tenant compte de l'économie et de l'efficience. Nous avons également examiné les liens d'imputabilité au sein du ministère, le caractère approprié des lignes directrices et des directives fournies par les cadres supérieurs aux gestionnaires hiérarchiques et le caractère approprié de l'information sur le rendement et l'imputabilité mises à la disposition des gestionnaires supérieurs. Entre autres, nous avons examiné les documents suivants: le cycle de planification au sein du ministère, les lignes directrices sur la planification, la stratégie globale établie pour l'exercice 1982-1983, les plans pluriannuels d'exploitation, ainsi que divers rapports d'exploitation et autres documents de planification.

7.44 Au cours de l'exercice précédent, la haute direction avait apporté des améliorations importantes au processus de planification du ministère afin d'informer les Bureaux des priorités et des stratégies du ministre et du ministère, des prévisions établies relativement aux modifications législatives, des possibilités a venir, des risques et des niveaux de financement ainsi que des lignes directrices sur l'élaboration des plans d'exploitation. À notre avis, cette information permettait une planification appropriée. Par exemple, la stratégie globale établie pour l'exercice 1982-1983 et les lignes directrices ayant trait à l'élaboration des plans pluriannuels d'exploitation et les plans de l'année en cours étaient complètes et opportunes.

7.45 Toutefois, la qualité des plans élaborés variait aux niveaux des bureaux et des directions. Dans certains cas, ils étaient à ce point incomplets qu'ils prêtaient à des interprétations erronées. Dans d'autres cas, seules de légères améliorations s'imposaient. Notamment, les renseignements sur le cadre des programmes et l'analyse de ces renseignements étaient habituellement insuffisants. Par exemple:

- il n'existait pas toujours de description précise des clients ou des bénéficiaires visés, ou de leurs besoins, en ce qui a trait au service aux débiteurs de la direction des Faillites et aux programmes de contrôle des sociétés.

-Il n'y avait pas eu détermination des secteurs-problèmes et délimitation de la nature, de l'ampleur et de la localisation des problèmes à étudier en ce qui concerne les programmes de la sécurité des produits et de la politique de concurrence.

-Il n'y avait pas eu d'analyse suffisamment approfondie des coûts, des avantages et des conséquences des divers moyens de réalisation des programmes. Il n'y avait aucune preuve que l'on avait évalué la qualité, le niveau de service et la sécurité en rapport avec les programmes des brevets, de l'électricité et du gaz, des sociétés et des marques de commerce pour lesquels on avait envisagé une délégation de pouvoir au secteur privé.

-Il n'y avait pas eu d'analyse appropriée ou systématique des répercussions des modifications aux lois et aux politiques sur les procédés de travail, la réalisation des programmes, la qualité et le niveau de service et les besoins de ressources.

-Les buts et les effets des programmes et des activités qui se recoupent ou qui s'opposent, au gouvernement fédéral ou dans le secteur privé, n'avaient pas été comparés et analysés afin que soit établie une coordination appropriée des efforts.

Nous avons également observé qu'en dépit du fait que pour certains programmes, l'on avait réalisé des progrès dans l'établissement d'un système pour comparer les résultats obtenus aux plans établis, il n'en était pas de même pour d'autres programmes, ce qui limitait le ministère dans son évaluation du rendement.

7.46 Il faudrait que le ministère veille à ce que les gestionnaires des directions repèrent, analysent et utilisent l'information sur les facteurs contextuels, et autres, liés à leurs programmes lorsqu'ils établissent les plans et les priorités de leurs directions.

La mesure du rendement

7.47 Le ministère, dans le cadre de son plan d'action du PPCG, est conscient de la nécessité d'améliorer ce secteur et il a mis sur pied un projet d'examen des systèmes de mesure du rendement au niveau des activités et des sous-activités. Cependant, le plan d'action ne prévoyait aucune possibilité d'amélioration des mesures de l'efficience.

7.48 Dans le cas de certains programmes, leurs unités de production n'étaient pas représentatives du travail effectué. Par exemple, le nombre de nouvelles constitutions en société qu'utilise comme unité de production la direction des Corporations, doit être attribué au travail de la division de la Constitution en société qui ne représente que 53 p. 100 du total des années- personnes de cette direction. La direction des Faillites utilise le nombre de cas de faillites comme unité de production; toutefois, aucune disposition n'était prévue pour tenir compte de la différence entre les tâches requises par les faillites commerciales et celles requises par les faillites personnelles. Ces dernières ne demandent environ que le tiers du travail requis par les faillites commerciales. Ces unités de production ne tenaient pas compte, non plus, du fait qu'une partie du travail, par exemple la recherche des noms en rapport avec le processus de constitution en société et les fonctions de syndics en ce qui concerne les cas de faillites personnelles, a été confiée au secteur privé, ce qui réduit le travail exigé des employés du ministère. Par conséquent, l'accroissement réel de l'efficience n'a pas été aussi important qu'on l'a déclaré.

7.49 Le ministère exige de chaque bureau qu'il produise à l'intention du sous-ministre un rapport trimestriel fournissant des données sur le rendement ainsi que sur les dépenses prévues et les dépenses réelles. Nous avons constaté que ces rapports, dans certains cas, n'étaient pas d'une grande utilité, étaient incomplets et ne fournissaient pas d'explications sur les changements de rende- ment ou, pour les raisons indiquées précédemment, ne fournissaient pas de mesures satisfaisantes du rendement qui puissent permettre aux cadres supérieurs d'effectuer des examens.

7.50 Aux fins de son étude des systèmes de mesure du rendement, le ministère devrait veiller à ce que les unités de production reflètent les tâches différentes de toutes les activités et tiennent compte des changements importants apportés aux méthodes de travail.

7.51 Le ministère devrait améliorer la présentation et le contenu des rapports trimestriels produits par les bureaux afin que l'information y soit présentée de manière plus concise et que l'on y trouve des explications pertinentes des changements du rendement.

L'évaluation de l'efficacité

7.52 Nous avons examiné la manière dont les processus d'évaluation et de contrôle du ministère sont utilisés et administrés pour déterminer dans quelle mesure il existe des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

7.53 Le ministère établit une fonction d'évaluation de programmes conformément aux lignes directrices établies par le Bureau du contrôleur général. La responsabilité de l'évaluation des programmes, y compris celle des contrôles, a été confiée au directeur général de la coordination. Une version provisoire de la politique ministérielle d'évaluation des programmes a été rédigée et approuvée par le comité de gestion, mais elle n'a pas été publiée officiellement à la date prévue, soit en avril 1981. On prévoyait terminer, au plus tard en septembre 1981, l'élaboration d'un plan d'évaluation des programmes.

7.54 Certaines mesures de l'efficacité et des études qui s'y rattachent ont été effectuées par les directions de recherches des bureaux, par le groupe de vérification interne du ministère ou par des organismes externes comme le Conseil économique du Canada. En se fondant sur certaines de ces études, certains changements éventuels sont envisagés. On voudrait ainsi accroître le respect des lois et des règlements ainsi que la portée des programmes, faciliter la mise en application des lois et accroître le coût-efficacité de l'administration. Un grand nombre de changements envisagés entraîneraient des modifications aux lois et aux règlements. Le ministère a donc proposé des modifications aux lois régissant les faillites, les enquêtes sur les coalitions, les brevets et l'inspection des compteurs d'électricité et de gaz. En outre, il a entrepris une révision, qui s'étend sur une période de quatre ans, de tous les règlements qu'il est chargé d'appliquer afin de chercher à les simplifier et de déterminer si tous servent aux fins pour lesquelles ils ont été établis initialement.

7.55 De nombreux objectifs de programmes du ministère ne semblaient pas avoir été formulés de manière suffisamment précise pour permettre d'évaluer dans quelle mesure on les avait atteints. Dès lors, les objectifs n'étaient pas assez clairs pour permettre au ministère de rendre compte de l'utilisation des deniers

publics attribués à cette fin. En outre, il est difficile de déterminer la mesure dans laquelle un programme, ou même un ministère, a contribué à la réalisation d'un objectif. Par exemple, l'objectif de la direction des Brevets est "d'encourager chez les Canadiens le sens de l'invention, de l'innovation et de la créativité"; celui du Bureau de la consommation est "de protéger les droits du consommateur à la sécurité, à l'information et à un juste traitement ainsi que son droit à faire valoir ses revendications". La réalisation de ces objectifs, et d'autres objectifs, exige que soient établis des mécanismes de coopération et de coordination avec plusieurs autres ministères et organismes, ainsi qu'avec des institutions du secteur privé. Il est donc difficile de déterminer ce qui, dans la réalisation des objectifs, peut être attribué aux programmes du MCC.

7.56 Le ministère devrait faire en sorte que ses objectifs soient traduits en termes opérationnels de manière à faciliter l'évaluation, lorsque cela est possible, de la mesure dans laquelle les programmes ministériels contribuent à la réalisation de ces objectifs.

7.57 Il y aurait lieu d'améliorer la validité et la fiabilité de certaines des mesures actuelles de l'efficacité. Par exemple, dans le cas du Programme du service aux débiteurs, la direction des Faillites utilise comme mesure le nombre réel de petits débiteurs insolvables à qui l'on a fourni aide et moyens de redresser leur situation en comparaison du nombre estimatif de petits débiteurs insolvables à qui l'on aurait dû offrir ces services. L'estimation du nombre de petits débiteurs n'est pas une donnée fiable puisque cette direction ne possède pas de critères pour déterminer parmi les requérants qui produisent une demande en faillite ceux qui sont admissibles aux services d'aide et de redressement et ceux qui ne le sont pas. Nous croyons qu'il est important d'établir une estimation plus réaliste du nombre des petits débiteurs insolvables, non seulement aux fins de mesure de l'efficacité, mais également afin de pouvoir déterminer le niveau de service le plus satisfaisant et une répartition rationnelle des ressources.

7.58 La division des Poids et Mesures de la direction de la Métrologie légale utilise comme mesure de l'efficacité de ses services d'inspection le nombre d'erreurs décelées dans les instruments de pesage. Ce genre d'indicateur de mesure permet sans doute de connaître le nombre d'erreurs décelées mais ne permet pas d'en déterminer l'importance, c'est-à-dire la perte économique subie par les consommateurs et le monde des affaires. Par conséquent, ces indicateurs ne sont pas d'une grande utilité lorsqu'il s'agit de mesurer des résultats et d'améliorer l'efficacité des programmes.

7.59 Des bases médiocres de données ont constitué un obstacle majeur à l'élaboration de mesures satisfaisantes de l'efficacité de certains programmes, par exemple ceux des brevets, des faillites et de la politique de concurrence. Des obstacles de ce genre soulignent la nécessité d'évaluer les programmes du MCC afin de déterminer ceux pour lesquels l'établissement des systèmes de mesure et d'évaluation de l'efficacité serait justifiable et économiquement rentable.

7.60 Les gestionnaires de certains programmes, y compris les programmes des produits de consommation et des brevets, ont pris des mesures pour améliorer la qualité des indicateurs d'efficacité et celle de la base de données utilisée pour mesurer l'efficacité de leurs programmes.

7.61 Une fois qu'il aura élaboré et approuvé un plan d'évaluation des programmes, le ministère devrait, tout en le mettant en oeuvre, déterminer les

éléments de programmes qui justifient, compte tenu des coûts, l'utilisation d'études d'évaluation.

La vérification interne

7.62 La vérification interne du ministère est effectuée par le groupe de l'examen des activités qui est rattaché, pour des raisons d'ordre administratif, à la direction générale de la Coordination. Le directeur de l'examen des activités relève directement du sous-ministre qui est également président du comité de vérification du ministère.

7.63 Le directeur de l'examen des activités a sous ses ordres neuf agents professionnels et deux employés du personnel administratif. Le budget autorisé (1980-1981) pour la vérification interne était de $ 464 000, y compris les honoraires versés pour le travail de vérification confié à des experts-conseils de l'extérieur. En outre, des dispositions ont été prises afin d'obtenir de temps à autre l'assignation d'autres personnes du ministère. Le groupe de l'examen des activités est responsable des vérifications de conformité des fonctions qui ont trait aux finances, à l'administration, au personnel et autres fonctions, y compris l'examen de la mesure dans laquelle l'on respecte les politiques et les procédés établis. En outre, ce groupe est chargé de la vérification opérationnelle des processus de gestion et d'administration du ministère, de l'établissement des politiques et des objectifs jusqu'au déroulement des activités. La vérification opérationnelle comportait également des évaluations visant à vérifier s'il existait des procédés appropriés de mesure de l'efficacité.

7.64 Dans le cadre d'une étude effectuée en 1978 et qui s'étendait à l'ensemble du gouvernement, notre Bureau a examiné la fonction de vérification interne du ministère. L'étude avait pour but d'évaluer la mesure dans laquelle il y avait utilisation optimale des ressources octroyées par le gouvernement pour la vérification interne. L'étude avait révélé plusieurs faiblesses et nous avions conclu que le travail de vérification interne ne pouvait réaliser un examen indépendant et systématique du ministère. En septembre 1979, le Bureau du contrôleur général, dans le cadre du PPCG, a effectué une enquête auprès du MCC afin de déterminer, entre autres choses, l'état actuel des pratiques de gestion en vérification interne, d'aider à l'élaboration d'un plan d'action visant à corriger les lacunes décelées et de surveiller la mise en oeuvre du plan.

7.65 Au cours de notre examen du travail de vérification interne, nous avons réexaminé nos constatations de 1978 et celles du contrôleur général afin de déterminer la mesure dans laquelle le groupe avait tenu compte des lacunes et les avaient corrigées.

7.66 Le ministère s'est efforcé de mettre en pratique toutes nos principales recommandations et de corriger les faiblesses signalées par le contrôleur général en ce qui concerne l'indépendance et le mandat du service de vérification interne et de ses pratiques de vérification. Les modalités organisationnelles et le système de rapports du groupe de l'examen des activités lui assurent un degré satisfaisant d'indépendance et d'objectivité pour son examen de toutes les activités du ministère.

7.67 Notre examen des travaux de vérification interne a indiqué que les contrôles de gestion qui se rapportent aux examens de conformité et aux examens des activités étaient satisfaisants, que le travail avait été bien planifié et bien exécuté et que la présentation des rapports permettait une description

appropriée de la portée et des résultats des vérifications. En outre, nous avons constate que les travaux avaient été effectués et consignés en conformité avec les normes généralement reconnues et que le processus de rapports avait été modifié de manière à permettre une publication plus rapide des rapports finaux.

7.68 Le comité de vérification du ministère de la Consommation et des Corporations a été créé après 1978 et est formé des membres du comité ministériel de gestion présidé par le sous-ministre. Le comité étudie les plans de vérification interne, les rapports et la mise en oeuvre des recommandations.

7.69 À notre avis, le groupe de l'examen des activités constituait un exemple d'un bon travail de vérification interne et semblait être un outil efficace de contrôle de gestion ministérielle. En outre, nous croyons que notre Bureau peut avoir une grande confiance dans le travail de ce groupe.

La gestion et le contrôle financiers

7.70 Le directeur des finances est responsable de la qualité et de la fiabilité de tous les systèmes de gestion et de contrôle financiers, y compris les systèmes budgétaires. Il relève du directeur général des finances et de l'administration qui, lui, relève directement du sous-ministre. La direction générale des Finances et de l'Administration disposait, en 1980-1981, d'un budget autorisé de $ 5,9 millions et de 180 années-personnes.

7.71 En plus de l'examen récent des contrôles de gestion financière, nous avons fait le suivi des recommandations formulées à la suite de notre étude, en 1975, de la gestion et du contrôle financiers du ministère et nous avons constaté qu'on leur avait toutes donné suite de manière satisfaisante. Nous avons conclu que les contrôles de gestion financière, y compris les contrôles des dépenses et des recettes, étaient en général satisfaisants; toutefois, le système d'information financière et les rapports de gestion présentaient quelques faiblesses. Par exemple, il n'existait pas d'intégration des rapports financiers et des rapports de planification et de contrôle opérationnels permettant de fournir aux cadres supérieurs l'information nécessaire pour comparer le déroulement réel des programmes aux plans établis. Le ministère était conscient de ces faiblesses et avait élaboré un plan d'action visant à améliorer la situation.

Le Bureau des corporations

7.72 Comme nous l'avons indiqué aux paragraphes qui traitent de la portée de la vérification, nos travaux de vérification auprès du Bureau des corporations ont surtout été axés sur la direction des Faillites, la direction des Corporations et la direction des Brevets.

La direction des Faillites

7.73 La direction des Faillites identifie pour des fins administratives le Bureau du surintendant des faillites. Le surintendant, de manière générale, a charge de l'application de la Loi sur la faillite et, parmi ses attributions, il a pour rôle de conseiller le gouvernement en ce qui concerne la conception du système qui a rapport aux faillites. L'objectif de cette direction, tel qu'établi par le ministère, vise à promouvoir la confiance dans le système de crédit au Canada et en assurer l'intégrité, c'est-à-dire à assurer une administration efficace des faillites par des syndics compétents et à garantir aux créanciers impartialité et justice.

7.74 Il y a eu, en 1980, 27 620 faillites. De ce nombre, 6 595 étaient des faillites commerciales, les autres étant des faillites personnelles. Le total de l'actif et du passif liquidés en vertu de la Loi sur la faillite se chiffrait respectivement à $ 434 et $ 1 198 millions. Cette direction était en charge de l'octroi des licences aux syndics et de la surveillance générale du travail de 506 syndics indépendants et de 53 sociétés qui ont une licence de syndics, tous ces syndics étant du secteur privé.

7.75 Nous avons examiné la pertinence de la base de données qu'utilisait cette direction pour contrôler la qualité et les frais d'administration de l'actif des faillis et pour combattre les infractions au système de crédit et les abus. En outre, nous avons examiné les procédés utilisés pour mesurer l'efficience des activités de cette direction et en faire rapport.

7.76 Qualité de l'administration des faillites. Le syndic chargé de l'administration des faillites doit s'occuper d'affaires souvent embrouillées des débiteurs et il a entre autres tâches celles de recevoir et d'examiner les réclamations faites aux faillis, de dresser l'inventaire des avoirs, de voir à la vente des avoirs et à la distribution des produits de la vente. Il peut également devoir examiner les opérations antérieures à la faillite, gérer le commerce d'un failli pendant une courte période de temps, faire arrêt sur le revenu ou les avoirs acquis après la faillite au bénéfice des créanciers et faire des recommandations aux tribunaux concernant la date ou les autres modalités de la libération des faillis. L'efficacité du système relatif aux faillites dépend en grande partie de la qualité avec laquelle les syndics s'acquittent de leurs responsabilités professionnelles.

7.77 Dans le cadre de la Loi et du Règlement sur la faillite, les syndics doivent suivre les instructions des inspecteurs nommés par les créanciers. En outre, le surintendant des faillites est généralement responsable de la surveillance de l'administration des faillites. Depuis le milieu des années 60, le surintendant a pris des mesures importantes pour accroître la compétence et le rendement des syndics en établissant des normes plus strictes pour l'octroi des licences, en favorisant la création d'une association nationale et en assurant une liaison quotidienne plus étroite avec les syndics.

7.78 En outre, la direction des Faillites a modifié sensiblement son examen de la qualité de l'administration de l'actif des faillis. Elle a remplacé l'examen détaillé des documents qui ont trait à l'administration de chaque actif par des vérifications financières et des vérifications de gestion approfondies, tous les trois ou quatre ans, de l'administration exercée par chaque syndic. Les bureaux de district possèdent des programmes spéciaux de contrôle des nouveaux syndics et de ceux dont le travail, dans certains domaines précis, exige une attention particulière.

7.79 Bien que ces nouvelles techniques de surveillance soient plus efficaces et moins coûteuses que les méthodes précédentes en ce qui concerne le dépistage et la correction de problèmes particuliers en rapport avec l'administration de l'actif, les résultats de la vérification et du contrôle des syndics par cette direction n'ont pas été consolidés et analysés de manière à pouvoir déterminer la nature et l'étendue de toutes faiblesses importantes dans l'ensemble du système sur les faillites.

7.80 Bien que le surintendant et ses principaux agents reçoivent une certaine quantité de renseignements officiels et non officiels sur la qualité de l'administration de l'actif des faillis, nous croyons que le résumé et l'analyse des constatations des vérificateurs et du contrôle du rendement de chaque syndic

permettraient d'apporter un certain nombre d'améliorations au processus de gestion. Par exemple:

-on pourrait tenir des registres permanents sur le rendement du système, réduisant ainsi la nécessité de se fier à la mémoire des individus;

-on pourrait repérer les problèmes qui peuvent être sérieux ou qui sont répétitifs afin d'aider cette direction à fixer des priorités en ce qui concerne la vérification et le contrôle des syndics;

-les faiblesses de l'administration de l'actif des faillis pourraient être liées de manière plus sûre à des bureaux de district particuliers, permettant ainsi de déterminer avec précision les mesures correctives nécessaires;

-des rapports sur la qualité globale de l'administration de l'actif des faillis pourraient être transmis aux cadres supérieurs du ministère.

7.81 La direction des Faillites devrait consolider les résultats de la vérification et du contrôle des syndics afin de déterminer les secteurs de l'administration des faillites qu'il faudrait améliorer.

7.82 Frais d'administration de l'actif des faillis. Dans le cas de faillites, les frais d'administration de l'actif sont constitués surtout des déboursés et honoraires des syndics payés à même le produit de la réalisation des avoirs de l'actif. Les créanciers ont la responsabilité première du contrôle de ces frais et les tribunaux sont chargés d'examiner et d'approuver les comptes d'administration de l'actif présentés par les syndics, y compris les relevés des déboursés et honoraires produits.

7.83 Le surintendant doit veiller à ce que les créanciers obtiennent un remboursement maximal, et veiller à ce qu'il y ait administration efficace des faillites et que les déboursés et honoraires des syndics soient raisonnables. Il est appelé à se prononcer sur le caractère approprié de la loi et des procédés en matière de faillite, sur le mode de présentation des comptes des syndics, sur le montant des honoraires des avocats au-dessous duquel les tribunaux n'ont pas à examiner les relevés de frais et le barème de rémunération qui s'appliquent aux syndics.

7.84 Le barème officiel de rémunération des syndics, dans le cas des faillites commerciales, a été fixé dans la Loi de 1949 sur la faillite à 7,5 p. 100 du montant qui subsiste de la réalisation des avoirs après que les réclamations des créanciers garantis ont été payées ou acquittées, ou tout autre montant que le tribunal peut approuver. En 1973, le surintendant a fixé à $ 500 le barème de rémunération dans le cas des faillites personnelles. Ces barèmes sont habituelle- ment jugés désuets et en général, la rémunération accordée est fortement en sus de ces barèmes. Depuis quelques années, déboursés et horaires des syndics représentent une fraction de plus en plus grande du produit des réalisations.

7.85 Bien que cette direction ne possédait pas de données précises sur cette augmentation, le surintendant estime qu'un des principaux facteurs qui expliquent la croissance de ces barèmes est la consolidation générale de la position des créanciers garantis dans le cas des faillites commerciales, grâce à l'utilisation plus fréquente d'instruments de garantie plus globaux et plus sûrs d'où une diminution des avoirs non garantis à distribuer. La liquidation des avoirs visés par ces instruments a généralement lieu une fois qu'un syndic est désigné pour agir comme séquestre pour le compte d'un créancier garanti et avant

que ne débute les procédures officielles sur la faillite. Les avoirs non garantis, à partir desquels le taux de rémunération de 7,5 p. 100 du syndic était calculé, représentent désormais une fraction beaucoup plus petite du total des avoirs du failli comparativement à ce qu'elle représentait à l'époque où le barème a été établi. Nous croyons savoir que selon les modifications proposées à la Loi sur la faillite, ces mises en séquestre et ces liquidations, en plus des faillites officielles, relèveront du surintendant, lui permettant ainsi d'obtenir des renseignements fiables sur le volume, la valeur et les frais de toutes les liquidations.

7.86 La direction des Faillites ne possédait pas dans ses registres les renseignements fiables sur lesquels elle aurait pu appuyer ses recommandations sur les barèmes de rémunération. Dans le cas des faillites personnelles, cette situation était attribuable, en partie, au manque de cohérence dans la manière dont les syndics et les bureaux de district déclaraient les frais lorsque les produits de la vente des avoirs ne permettaient pas de régler la facturation du syndic. Il en est découlé une tendance à accroître les frais déclarés, bien que l'on n'ait pu préciser l'ampleur des écarts. Nous avons remarqué que cette situation avait également entraîné une déclaration en trop du montant réel des réalisations dans le cas des faillites personnelles.

7.87 Cette direction, lorsqu'il lui fallait évaluer les méthodes utilisées ou pouvant être utilisées pour l'administration des faillites, n'a pas obtenu de renseignements sur les honoraires des syndics séparément des déboursés, et ne résumait ni n'analysait ces derniers avec les coûts internes de la direction en ce qui concerne toutes les faillites. Donc, à notre avis, les procédés utilisés pour recueillir et communiquer des renseignements sur les frais d'administration de l'actif des faillis ne facilitaient pas le contrôle et le compte-rendu du rendement global du système.

7.88 Nous sommes conscients que la question des déboursés et honoraires est un sujet difficile et délicat et qu'un zèle excessif en vue de réduire les coûts à un niveau peu raisonnable pourrait saper l'intérêt des syndics envers l'administration de l'actif. Les gestionnaires de la direction des Faillites nous ont fait savoir qu'ils continueraient d'examiner, avec les tribunaux, la question des frais, à réviser les barèmes de rémunération qui prévalent dans le cas des faillites et à mettre au point un mode de présentation plus détaillé des comptes.

7.89 La direction des Faillites devrait veiller à ce que soient inscrits avec exactitude dans ses registres les déboursés et honoraires des syndics; elle devrait utiliser ces renseignements pour évaluer l'à-propos des barèmes de rémunération en vigueur et, s'il y a lieu, proposer les révisions qui s'imposent.

7.90 Prévention de la fraude et des abus. Une des principales responsabilités de la direction des Faillites est de veiller à ce qu'il ne se commette pas d'abus ou de fraudes en ce qui a trait au système de crédit et aux procédures qui régissent les faillites. Cette direction procède donc, à ce titre, a des interrogatoires, sous serment, des débiteurs, elle communique avec les créanciers, les employés du débiteur, les syndics et d'autres personnes et elle examine les livres et les documents. Elle ne s'occupe plus directement des enquêtes criminelles majeures; ces dernières sont effectuées par la GRC, pour le compte du surintendant.

7.91 En 1974, cette direction a mis au point une méthode de sélection des faillites à soumettre à des enquêtes dans le but de dépister les possibilités de

fraudes et d'abus, méthode servant également à déterminer les techniques à utiliser et le nombre d'heures de travail à consacrer à chaque cas. La mise au point de la méthode s'est faite sans que l'on utilise une base solide de données qui indique, par exemple, les possibilités de fraude selon les diverses catégories de faillites, l'importance de ces fraudes et le coût et l'efficacité des diverses autres méthodes de dépistage.

7.92 Bien qu'il y ait eu, depuis 1974, plusieurs révisions de cette stratégie de surveillance du respect des lois et des règlements, cette direction n'avait pas clairement précisé les abus qu'elle entendait combattre ou déterminé l'efficacité de ses enquêtes.

7.93 En juin 1979, cette direction a commencé à réévaluer et à remodeler sa stratégie de contrôle de la mise en application de la loi afin de dépister les fraudes et abus dans le but d'apporter des modifications à la politique établie. Par exemple, le processus de dépistage débutait auparavant par un interrogatoire, sous serment, des débiteurs auquel s'ajoutaient, selon les besoins, d'autres étapes. En vertu de la nouvelle politique, la communication avec les créanciers constitue la technique de base que viendront compléter d'autres étapes selon les circonstances. Les interrogatoires sous serment ne sont utilisés que pour 10 p. 100 des faillites personnelles et environ 50 p. 100 des faillites commerciales.

7.94 La direction des Faillites devrait préciser les abus qu'elle entend prévenir ainsi que leur ampleur, et elle devrait établir ses priorités en ce qui concerne les abus qu'elle a à combattre.

7.95 Efficience. La direction des Faillites a pris un certain nombre de mesures visant à réduire les coûts en personnel. Par exemple, l'administration des faillites personnelles a été confiée au secteur privé et désormais le rôle de cette direction consiste surtout à traiter les documents initiaux et à confier aux syndics du secteur privé les cas à administrer. En outre, certaines activités, par exemple le contrôle de la qualité de l'administration des faillites, ont été rationalisées.

7.96 Cette direction, s'appuyant sur son système de mesure de l'efficience, a signalé une augmentation régulière de la productivité d'une moyenne annuelle d'environ 22 p. 100, de 1976-1977 à 1980-1981. Nous avons constaté que le système de mesure avait tendance à exagérer les accroissements de l'efficience.

7.97 Cette direction utilise comme unité de production soit une faillite personnelle, soit une faillite commerciale déclarées et elle mesure son efficience en se basant sur le nombre d'heures-personnes et sur les sommes requises pour le traitement d'une faillite. Nous avons constaté que seul le nombre de faillites ne donnait pas une image exacte des travaux effectués par cette direction. Cette unité de production ne tenait pas compte des différences dans les tâches ou des modifications du nombre des cas de chaque catégorie qui constituent le volume de travail de cette direction. Les gestionnaires de la direction nous ont fait savoir que le traitement d'une faillite personnelle n'exigeait que le tiers du temps requis par une faillite commerciale et aussi que les faillites personnelles représentaient, en 1971, environ la moitié du total des faillites, alors qu'elles représentaient les trois quarts de ce total en 1980. On n'a pas tenu compte, dans la mesure de l'efficience, de cette évolution, en ajustant l'indicateur de production pour refléter les différences dans la somme de travail nécessaire à chaque catégorie de faillites. En outre, on n'a pas tenu compte, dans cette mesure, de la réduction importante des tâches

découlant du recours au secteur privé pour l'exécution de certains travaux. Par conséquent, ces mesures n'indiquaient pas de façon valable avec quelle efficience la direction exerçait ses activités.

7.98 Au niveau des bureaux de district, les plans opérationnels de la direction des Faillites indiquaient qu'une unité de temps et que des normes de coûts avaient été établies pour certaines activités, par exemple l'enregistrement des dossiers, la transmission des cas aux syndics et les activités de dépistage. Toutefois, le système de mesure du rendement ne prévoyait pas de comparaisons régulières des résultats à ces normes pour fins de contrôle. Cette lacune faisait obstacle à l'identification rapide des secteurs qu'il fallait corriger.

7.99 En outre, bien que cette direction ait mesuré la qualité de son programme de Service aux débiteurs en calculant le nombre d'heures de travail nécessaires pour confier le cas d'un débiteur insolvable à un syndic, elle ne mesurait pas la qualité de sa production globale.

7.100 La direction des Faillites devrait veiller à ce que son système de mesure du rendement impose l'utilisation d'unités de production en tenant compte de tout le volume de travail de la direction et qu'il prévoie des comparaisons à intervalles réguliers entre les résultats obtenus et les normes et plans établis.

La direction des Corporations

7.101 En 1980-1981, la direction des Corporations disposait d'un budget de $ 1,4 million et de 69 années-personnes. La division de la Constitution en société de cette direction s'occupe de la constitution en sociétés des entreprises et de la gestion de la recherche des dénominations sociales. Dans une large mesure, la recherche des dénominations sociales est désormais confiée au secteur privé. La division de l'Application de la loi est en charge de la collecte et de la communication au public de l'information que les sociétés doivent produire en vertu de la LSCC, de l'octroi d'exemptions en fonction des diverses exigences de la LSCC, de la conduite d'enquêtes sur les agissements douteux de certaines sociétés et de la mise en l'application de la Loi.

7.102 Nos travaux de vérification ont surtout porté sur les systèmes de gestion que la division de l'Application de la loi utilise pour planifier, contrôler et évaluer, d'une part, la mesure dans laquelle les sociétés respectent leur obligation de produire de l'information et, d'autre part, l'octroi des exemptions conformé- ment aux dispositions de la LSCC. En outre, nous avons examiné les procédés utilisés pour mesurer l'efficience des activités de la direction des Corporations et en faire rapport, notamment, l'utilisation des tendances fondamentales aux fins de la planification et de l'imputabilité.

7.103 Renseignements fournis par les sociétés. La LSCC est un texte juridique complexe qui impose aux gestionnaires des sociétés un certain nombre d'obligations à l'égard d'investisseurs, du gouvernement, d'autres groupes déterminés et du public en général. L'une de ces obligations est la communication à cette direction de renseignements sur les activités des sociétés, par exemple leurs résultats financiers et les activités commerciales des actionnaires initiés.

7.104 Il existe plus de 80 000 entreprises constituées en sociétés, en vertu de la LSCC, et il est donc difficile d'assurer le plein respect de la Loi. Le ministère, dans une large mesure, s'appuie sur les mécanismes d'auto-application

de la Loi; en effet, les parties lésées, par exemple des actionnaires minoritaires, peuvent porter plainte auprès du ministère ou avoir recours aux tribunaux. En ce qui concerne l'obligation qu'impose la Loi de communiquer des renseignements, cette direction joue un rôle actif; elle effectuera, par exemple, des enquêtes non officielles sur la conduite douteuse de certaines sociétés. Nous avons toutefois constaté qu'il manquait à cette direction certains renseignements de gestion essentiels à l'élaboration d'un système de gestion approprié aux fins de la planification, du contrôle et de l'évaluation de ses activités.

7.105 Cette direction ne possédait aucune donnée fiable sur les personnes qui recevaient ou qui utilisaient l'information publiée sur les sociétés, sur la manière dont cette information était utilisée ou sur l'utilité qu'elle avait pour les utilisateurs. En outre, elle n'avait pas clairement déterminé qui devait recevoir cette information. À cela s'ajoutait le fait que la direction ne possédait pas de méthode pour évaluer la disponibilité des autres sources de renseignements sur les sociétés, pour déterminer les obligations de divulgation prévues dans les lois provinciales ou pour évaluer l'étendue de la mise en application au niveau provincial. Il était impossible, à cause de la définition imprécise du cadre de fonctionnement de cette direction, d'évaluer la mesure dans laquelle on respectait l'obligation imposée par la LSCC de communiquer des renseignements. Le pouvoir qu'a cette direction de recommander des modifications appropriées aux lois et aux règlements, qu'il s'agisse de la question de la communication des renseignements ou de la mise en application de la Loi, n'a pas été exploité. D'autre part, il est impossible de déterminer la mesure dans laquelle cette direction a directement contribué à la divulgation des renseignements sur les sociétés et elle ne peut compter sur une base de données empiriques fiables pour établir ses priorités relatives à la mise en application de la Loi et pour planifier ses besoins de personnel.

7.106 En conséquence, ces difficultés ont privé la direction d'une base solide à partir de laquelle des décisions opérationnelles importantes pouvaient être prises. Par exemple, une saine évaluation de son cadre de fonctionnement lui permettrait de choisir plus facilement les indicateurs à utiliser pour la mesure de la conformité, de déterminer le niveau rentable de conformité à exiger, de déterminer l'activité que devraient déployer les fonctions de contrôle et de diffusion de l'information et ce qui devrait constituer le nombre et le niveau appropriés d'employés pour la réalisation de buts déterminés.

7.107 Afin d'établir les priorités et les besoins de personnel de la direction et de fournir une base pour l'élaboration de systèmes de gestion appropriés à la planification, au contrôle et à l'évaluation de ses activités, la direction des Corporations devrait:

-recenser clairement les utilisateurs de l'information qu'elle publie sur les sociétés et la nature de leurs besoins;

-déterminer la disponibilité d'autres sources de renseignements sur les sociétés que ceux fournis par la direction;

-déterminer le degré de non-conformité aux dispositions de la LSCC touchant toute exigence de divulguer des renseignements et de les déposer.

7.108 Exemptions. La LSCC prévoit l'octroi d'exemptions relativement à certaines de ses dispositions réglementaires. Certaines exemptions ne sont octroyées que par les tribunaux; d'autres relèvent du directeur des Corporations. Au cours de l'exercice 1980-1981, la direction des Corporations a

approuvé 372 demandes d'exemption, en vertu de la LSCC, et 33 autres, en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, Loi qui a depuis été abrogée.

7.109 Dans le cadre de la Loi et du Règlement sur les sociétés commerciales canadiennes, le directeur possède une certaine latitude pour juger des circonstances justifiant l'octroi d'exemptions complètes ou partielles. Cette latitude est plus grande dans certains cas, par exemple la communication des renseignements financiers, que dans d'autres. Nous avons examiné la mesure dans laquelle la direction avait établi des critères et des procédés d'examen servant à étayer les décisions relatives aux exemptions.

7.110 Nous avons signalé la publication d'une déclaration officielle de principe sur les exemptions aux dispositions de la LSCC, déclaration qui traitait de la nécessité pour les actionnaires initiés de produire des rapports sur leurs transactions. Mise à part cette déclaration de principe, la version provisoire d'une autre déclaration et les règlements eux-mêmes, la direction des Corporations n'a pas clairement déterminé ou consigné les critères d'exemption à utiliser pour l'examen des demandes d'exemption. En outre, il n'existait pas de système consigné pour assurer l'application uniforme des critères d'exemption déjà existants.

7.111 La direction des Corporations a fait le relevé d'un certain nombre de précédents utiles qui englobent la plupart des genres d'exemption; toutefois, l'utilisation efficace de ces précédents semble dépendre du maintien en poste, au sein de la direction, de certains employés essentiels. Un ensemble d'exposés de principe sur un certain nombre de cas d'exemption a été préparé au début de 1980, mais ces exposés n'ont pas été mis au point ni adoptés officiellement. En outre, on nous a appris que l'on avait commencé l'élaboration de documents sur le processus de prise de décision mais que les travaux, à cause des contraintes générales qu'exerçait le volume de travail, n'avaient pas été achevés.

7.112 À notre avis, l'absence de critères de décision et de procédés d'examen dûment consignés accroit le risque de diminuer la qualité du processus d'octroi des exemptions. Nous savons que l'examen des demandes d'exemption exigera toujours jugement et discernement. Il serait impossible, et même non souhaitable, que soient précisées toutes les conditions qui régissent la prise de décisions dans des circonstances exceptionnelles. Néanmoins, certaines commissions provinciales des valeurs mobilières ont pu préciser les critères à utiliser dans le cadre de processus d'exemptions similaires.

7.113 La direction des Corporations devrait consigner les critères d'exemption ainsi que les procédés d'examen des demandes d'exemption et contrôler leur utilisation.

7.114 Efficience. La direction des Corporations, dans ses rapports aux cadres supérieurs, calcule son efficience en établissant un rapport entre le total des ressources qu'elle a utilisées et le nombre de nouvelles constitutions en société effectuées par la division de la Constitution en société. Cette division, toutefois, n'emploie que 53 p. 100 du total des années-personnes de cette direction; l'autre 47 p. 100 est employé par la division de l'Application de la loi qui contrôle l'application des diverses lois régissant la constitution en société. Au cours des dernières années, il y a eu modification de la nature et du volume de travail en ce qui concerne le traitement de nouvelles demandes de constitution en société par la division de la Constitution en société du fait que la recherche des dénominations sociales a été en grande partie confiée au secteur privé.

7.115 Bien que les rapports mensuels d'exploitation de la direction des Corporations indiquent la production des deux divisions, le rendement de l'ensemble de cette direction a été calculé en tenant compte uniquement de la production de la division de la Constitution en société. Les cadres de cette direction ne peuvent donc pas juger avec précision la productivité de leur direction et il y a aussi risque que les plans d'exploitation s'appuient sur des données inexactes sur le volume de travail.

7.116 Afin d'améliorer ses procédés de mesure de l'efficience, la direction des Corporations devrait veiller à ce que tous les résultats importants du travail qu'elle effectue servent au calcul de l'efficience et que l'on tienne compte des modifications importantes aux procédés et aux tâches de travail.

La direction des Brevets

7.117 La direction des Brevets doit voir à l'application de la Loi et du Règlement sur les brevets. Ses principales fonctions consistent en l'octroi des brevets aux inventeurs, l'octroi des licences obligatoires et la publication, a l'intention du public, d'information sur la protection des brevets et sur le contenu technique de ces derniers. L'objectif ultime de cette direction est de promouvoir l'esprit d'invention et d'innovation chez les Canadiens.

7.118 En 1980-1981, cette direction disposait d'un budget de $ 8,9 millions et de 362 années-personnes ainsi que de recettes approximatives (droits perçus) de $ 12 millions. Elle traite, chaque année, entre 26 000 et 30 000 demandes de brevet. Elle exige des droits pour la plupart de ses services et les recettes ainsi obtenues dépassent le coût direct d'exploitation.

7.119 Nous avons examiné le caractère approprié des contrôles de gestion qu'utilise la direction des Brevets pour assurer la qualité de l'examen et du classement des brevets. En outre, nous avons examiné les procédés qu'elle utilise pour mesurer le rendement de ses opérations et l'efficacité avec laquelle sont réalisés ses objectifs et en faire rapport.

7.120 Contrôle de la qualité. En plus du personnel administratif et du personnel de soutien, la direction des Brevets emploie I 16 ingénieurs, physiciens et chimistes qui ont charge de l'examen des demandes de brevet. En outre, 19 agents professionnels s'occupent d'un système complexe de classement des brevets comportant plus de 34 000 sous-catégories. Dans une large mesure, la qualité du rendement de cette direction est fonction de la mesure dans laquelle le système de classement facilite les recherches sur l'état actuel de la technologie et de l'aptitude des examinateurs à porter des jugements d'ordre technique et juridique complexes.

7.121 L'examen des demandes de brevet vise à déterminer si l'objet de l'invention peut être breveté, si l'invention est nouvelle et utile et s'il y a preuve suffisante de créativité et d'ingéniosité. Selon les gestionnaires de cette direction, la plupart des demandes véhiculent des revendications un peu forcées. Une autre difficulté vient du fait que les inventions ne sont brevetables que si elles présentent des progrès techniques qui ne sont pas évidents pour les spécialistes du domaine visé. Lorsque certains points font obstacle à l'admissibilité de la demande, l'examinateur doit s'entendre avec le demandeur ou son représentant afin que soient apportées les modifications appropriées à la demande. L'examinateur s'efforce de veiller à ce que le demandeur obtienne un brevet valide et à ce qu'il y ait conciliation appropriée des droits du demandeur et des intérêts des autres détenteurs de brevets ainsi que du public.

7.122 Lors de notre vérification, le groupe de la vérification interne du ministère et la direction des Brevets avaient relevé des faiblesses dans le contrôle de la qualité des activités de cette direction. Depuis la seconde moitié de 1980, la direction des Brevets a nettement amélioré ses systèmes de contrôle de la qualité. Il y a eu un examen complet des contrôles de gestion liés à la qualité, et des mesures importantes ont été prises afin de contrôler et d'améliorer la qualité des méthodes de travail et le rendement de cette direction. La direction des Brevets a su prendre conscience de la nature des lacunes de ses systèmes et a pris des mesures constructives pour les corriger, ce que nous jugeons satisfaisant.

7.123 Efficience. Lorsque le système de mesure du rendement de la direction a indiqué une baisse de l'efficience de 7,4 p. 100, en 1979-1980, attribuable à une diminution, au plan international, des demandes de brevet, les cadres, afin de corriger la situation, ont réduit les ressources en regroupant des activités, en réduisant le temps consacré aux recherches et examens et ils ont plus fréquemment eu recours à des sources externes fiables, y compris le travail effectué par les examinateurs de brevets des États-Unis. En outre, cette direction, en collaboration avec le secteur privé, a mis au point un système informatique de recherche et d'extraction de renseignements. Cette direction a signalé un accroissement de l'efficience de 1,6 p. 100, en 1980-1981, et elle a établi comme objectif une amélioration de 15 p. 100 pour 1981-1982. Nous avons cependant constaté que le système de mesure du rendement et des rapports qui s'y rattachent ne fournissait pas une information fiable sur l'efficience.

7.124 L'efficience est mesurée par le nombre d'heures-personnes consacrées au processus de traitement, d'acceptation ou d'abandon des demandes. Une demande peut être abandonnée parce que l'objet de l'invention n'est pas brevetable ou parce que le demandeur n'a pas répondu aux communiqués de la direction. Un abandon peut exiger un nombre d'heures beaucoup plus grand ou beaucoup plus petit que celui requis pour une acceptation. La combinaison des deux genres de traitement peut varier, mais le système de mesure n'a pas tenu compte des tâches propres à chaque situation. Bien que des modifications récentes aux méthodes aient réduit le nombre de tâches qu'exige chaque examen, il n'y a pas eu modification appropriée de la norme traditionnelle utilisée pour la mesure de l'efficience.

7.125 Moins de la moitié du total des années-personnes de cette direction sert au traitement et au règlement des demandes. Le volume des autres activités, par exemple les services de classement, de documentation, des appels, des licences, de publication et d'information, ne varie pas toujours en proportion directe du volume du règlement des demandes. Le système de mesures ne fournissait pas d'indications sur le rendement de ces autres activités, dont la plus grande partie est de nature routinière. Bien que les données d'entrée nécessaires a ces activités aient fait l'objet d'un contrôle, il n'y avait pas de contrôle des données de sortie et il n'existait pas de normes de productivité avec lesquelles on aurait pu comparer les résultats réels des activités. En outre, les normes de mesure de l'efficience servant à la planification et au contrôle des travaux des examinateurs ne comportaient aucune allusion à la qualité.

7.126 Ces faiblesses du système de mesure de la direction des Brevets infirmaient l'aptitude des cadres à établir des plans d'ensemble à son intention, en tenant entièrement compte de l'apport de chaque activité principale. De plus, les gestionnaires ne pouvaient pas facilement déterminer les éléments opérationnels particuliers susceptibles de réduire la productivité de la direction et, par conséquent, il leur était difficile d'en faire l'examen

et d'apporter les mesures correctives appropriées. Conscients de ces lacunes, les cadres mettent en place un nouveau système d'information qui doit contribuer à corriger la situation. Cette direction projette également d'établir, en 1981-1982, un programme d'assurance de la qualité afin de contrôler les résultats des examens et d'élaborer des normes et des mesures du rendement qui devraient permettre une amélioration de la qualité globale des examens. Elle s'est également attaquée à d'autres questions liées au rendement, par exemple les répercussions des mises à la retraite prochaines et la longue période de formation nécessaire pour assurer la relève de ceux qui prennent leur retraite.

7.127 En ce qui a trait à la mise en place de son nouveau système d,information de gestion, la direction des Brevets devrait veiller à ce que:

-soient prévues des mesures du rendement de toutes les principales activités opérationnelles;

-les normes de qualité, une fois élaborées, soient utilisées pour la planification et le contrôle de la productivité de la direction;

-les mesures de productivité tiennent compte des modifications dans les tâches des travaux d'examen et dans la combinaison des divers éléments qui contribuent à la production de cette direction.

7.128 Efficacité. L'objectif ultime du programme des brevets est de promouvoir l'esprit d'invention, d'innovation et de créativité chez les Canadiens et sa réalisation ne peut être le fait des seuls efforts de cette direction. D'autres programmes et d'autres facteurs, par exemple le programme de la politique de concurrence du MCC, ainsi que les subventions et les activités de recherche et de développement, les modalités fiscales et les programmes de prêts du gouverne- ment, contribuent également à la réalisation de cet objectif. Il peut donc être difficile pour cette direction de déterminer le nombre ou le taux d'innovations attribuables, au Canada, aux efforts qu'elle a fournis.

7.129 Le Bureau a dû également affronter des obstacles dans sa recherche de données pour mesurer cet objectif. La direction de la Recherche du Bureau a effectué des études spéciales de recherche afin de se doter des données nécessaires à l'évaluation des répercussions du programme, mais elle a dû se résigner à la non-disponibilité de données pertinentes sur les brevets. Elle s'est donc efforcée de combler cette lacune, par exemple, en élaborant PATDAT, un système de données sur les brevets, en collaboration avec Statistique Canada. Cette direction propose également des modifications à la législation sur les brevets afin d'obtenir l'autorisation nécessaire pour recueillir les renseignements appropriés sur l'exploitation des brevets. Il pourrait s'agir, par exemple, de renseignements qui permettent de savoir si un brevet est exploité commerciale- ment au Canada, par qui, en vertu de quelles modalités, et pour combien de temps et, dans le cas d'un brevet pour lequel il y a eu octroi d'une licence, la date de l'octroi, le nom du détenteur et les modalités d'exploitation qui s'y rattachent.

7.130 Au cours de notre vérification, les cadres de cette direction terminaient la première phase d'une étude du Bureau des brevets portant sur les objectifs de la direction. Cet examen n'a pas traduit l'objectif ultime de cette direction en termes précis et mesurables. Celle-ci prévoit effectuer d'autres examens des objectifs une fois que l'on aura adopté sur les modifications à la législation sur les brevets.

7.131 Puisque la direction des Brevets est avant tout un organisme d'octroi de brevets ou d'octroi de droits d'exclusivité restreinte, il est possible d'évaluer son objectif secondaire qui vise à la protection des droits des inventeurs et des détenteurs de brevets. L'octroi de brevets appropriés ou de bonne qualité accorde aux détenteurs de brevets des droits d'exclusivité restreinte et une protection; il est possible d'évaluer la réalisation de cet objectif en mesurant la qualité des brevets que l'on a octroyés. La qualité de l'émission des brevets a été évaluée de façon non officielle en tenant compte du nombre de brevets pour lesquels il y a eu recours devant les tribunaux, du nombre d'appels et du nombre de plaintes. Cette direction nous a fait savoir qu'elle projette d'établir, en 1981-1982, un programme de garantie de la qualité et une base de données pour l'évaluation des répercussions du programme afin de contrôler et d'accroître la qualité des brevets.

7.132 Nous avons constaté, toutefois, que la réalisation de l'objectif visant à protéger les droits des inventeurs par l'octroi de brevets assortis de droits d'exclusivité restreinte pouvait aller à l'encontre de l'objectif visant à stimuler l'esprit d'invention et d'innovation chez les Canadiens. Si l'on tient compte du fait qu,environ 95 p. 100 de tous les brevets délivrés au Canada ont été octroyés à des étrangers, le pouvoir d'exclusivité octroyé à des étrangers pourrait mener à la suppression plutôt qu'à l'exploitation d'inventions brevetées et freiner ainsi l'esprit d'innovation chez les Canadiens. Par exemple, il se peut qu'un étranger, détenteur d'un brevet, ne soit pas capable de mettre au point son invention et puisse même s'opposer à son utilisation. Il y aurait donc lieu de trouver les solutions de rechange les plus appropriées lorsqu'existent ces objectifs éventuellement contradictoires.

7.133 Dans le cadre de l'examen de ses objectifs, la direction des Brevets devrait veiller à ce que soient élaborés des critères qui permettent de déterminer les solutions de rechange les plus appropriées lorsqu'existent des objectifs éventuellement contradictoires.

7.134 Parallèlement à son examen des objectifs, la direction des Brevets devrait s'efforcer de trouver des moyens rentables pour mesurer l'incidence du programme des brevets.

Le Bureau de la politique de concurrence

7.135 Au Bureau de la politique de concurrence, nous avons examiné les activités en rapport avec les enquêtes sur les coalitions et la direction des Pratiques commerciales. Dans le cas des enquêtes sur les coalitions, notre vérification a surtout cherché à repenser et à évaluer les systèmes et les procédés servant à mesurer l'efficacité et à en faire rapport ainsi qu'à évaluer l'à-propos des contrôles de gestion exercés sur la planification et le déroulement des enquêtes. Notre vérification auprès de la direction des Pratiques commerciales a porté sur la mesure de l'efficience et les rapports qui s'y rattachent. Au cours de notre vérification, nous avons tenu compte des observations formulées par suite d'une étude de cette direction effectuée en 1980 par le groupe de la vérification interne du ministère.

Les enquêtes sur les coalitions

7.136 Mesure de l'efficacité. Notre vérification du Bureau de la politique de concurrence a révélé que l'objectif de son programme, qui consiste à promouvoir la libre concurrence efficace dans l'économie de marché et de favoriser l'innovation et le changement, n'était pas suffisamment précis sur les résultats à atteindre. De plus, vu cette imprécision, il ne pouvait servir de base a

l'imputabilité du Bureau vis-à-vis de la réalisation de cet objectif. Les gestionnaires du Bureau n'avaient pas, de façon appropriée, traduit cet objectif global en termes opérationnels. Par exemple, à la suite de l'analyse des renseignements tels le degré de concentration dans différentes industries, le Bureau pourrait dégager des domaines de problèmes possibles ainsi que des objectifs opérationnels précis et élaborer des plans appropriés pour y faire face. L'identification de ces domaines servira aussi de base au classement prioritaire des enquêtes.

7.137 L'évaluation de la mesure dans laquelle le Bureau réussit à atteindre son objectif est compliquée par le fait que d'autres programmes, y compris celui des brevets, celui de la recherche et du développement dans l'ensemble du gouvernement et les subventions liées aux activités de recherche et de développement, contribuent également à la promotion de l'innovation et du changement que vise cette partie de l'objectif. Le Bureau devrait donc déterminer par quels moyens il peut contribuer à la réalisation de cette partie de son objectif et ce faisant, évaluer son efficacité.

7.138 Les cadres du Bureau ont utilisé un certain nombre d'études internes et externes afin d'évaluer l'efficacité du programme. En outre, ils ont utilisé des mesures diverses, par exemple le degré de concentration au sein d'industries déterminées, les prix, le taux de succès des poursuites en justice, les diverses catégories d'infractions et la durée des périodes de dépistage pour évaluer de manière non officielle l'efficacité du programme et de ses éléments de contrôle de l'application de la loi. Ces mesures, prises individuellement, n'indiquaient pas dans quelle mesure le Bureau favorisait la concurrence. Au moment de notre vérification, on n'avait pas effectué à intervalles réguliers des analyses systématiques de ces mesures et d'autres facteurs comme la nature des industries, la technologie et l'emplacement des installations industrielles.

7.139 Nous avons également remarqué que la responsabilité de l'évaluation de l'efficacité était impartie à deux directeurs adjoints dont les rôles respectifs n'avaient pas été clairement établis, créant ainsi confusion dans les rôles et absence d'imputabilité pour l'évaluation du programme.

7.140 Le Bureau de la politique de concurrence devrait traduire en termes opérationnels ses objectifs, et s'en servir comme éléments de base pour classer par ordre de priorité et pour effectuer les enquêtes et pour évaluer la mesure dans laquelle le Bureau réussit à atteindre ses objectifs. Il devrait établir une répartition claire des responsabilités en ce qui concerne les mesures et les rapports sur l'efficacité.

7.141 Planification et contrôle. Le Bureau a récemment mis en vigueur de nouvelles techniques de gestion afin d'étayer la planification et le contrôle des activités liées aux enquêtes. La planification a été améliorée grâce à l'utilisation de plans officiels d'enquête appelés états sur l'incidence qui précisent les questions importantes à soulever lors de l'enquête, les preuves à recueillir, les tâches à accomplir et les ressources que l'on prévoit devoir utiliser. Ces états sur l'incidence ont été utilisés pour la première fois à la fin de 1979 et on les a depuis intégrés complètement au processus d'enquête à l'étape de l'enquête préliminaire.

7.142 Au 31 mars 1981, plus de 40 p. 100 des enquêtes officielles en cours dépassaient de 18 mois, en moyenne, la durée maximale de 18 mois fixée par le Bureau, cette prolongation atteignant même 43 mois, dans certains cas. Comme les preuves recueillies perdent de leur pertinence avec le temps, ces retards amenuisent la portée ultime des enquêtes. Afin de résoudre ce problème, le

Bureau était en voie d'instaurer un nouveau système de rapports mensuels qui devait permettre aux cadres de relever les cas retardés, de déterminer les causes du retard et de prendre les mesures correctives voulues.

7.143 Une des raisons principales des retards était l'habitude de déplacer les agents d'une enquête à l'autre, selon l'évolution des priorités. Bien que le directeur ait peu de latitude sur la sélection des cas qui feront l'objet d'une enquête, l'établissement des priorités et l'affectation des ressources aux diverses enquêtes comptent parmi les prérogatives du Bureau et ce dernier doit régulière- ment prendre des décisions lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut aller de l'avant avec un cas, s'il faut donner la priorité à un autre cas et reporter à plus tard le premier cas, ou s'il faut consacrer plus de ressources à un cas donné. Toutefois, il n'existait pas de lignes directrices précises qui puissent aider les gestionnaires à prendre ce genre de décision. Par conséquent, on ne possédait aucune assurance que l'on avait tenu compte, de façon cohérente et systématique, de tous les facteurs pertinents. Cela augmentait le risque que des ressources limitées pour les enquêtes n'aient pas été utilisées de manière optimale.

7.144 Bien que nous reconnaissions qu'il puisse être difficile d'établir des lignes directrices permanentes, un processus plus officiel de prise de décision sur le choix et la poursuite des enquêtes pourrait améliorer la qualité de ces décisions et permettre de réduire les retards actuels dans le traitement des cas. En 1979, un rapport commandé par le Bureau recommandait que l'on s'arrête sur une liste de contrôle des facteurs avant que ne débute une enquête afin de tenir compte de tous les facteurs pertinents préalables à la formulation des décisions sur le choix des enquêtes. On n'a pas donné suite à ces recommandations.

7.145 Afin qu'il y ait affectation optimale des ressources consacrées aux enquêtes, le Bureau de la politique de concurrence devrait élaborer des lignes directrices précises pour l'établissement des priorités et l'affectation des ressources liées aux enquêtes, y compris l'établissement d'une liste de contrôle des facteurs à laquelle on aurait recours avant que ne débute une enquête.

La direction des Pratiques commerciales

7.146 Les objectifs de la direction des Pratiques commerciales sont de protéger les consommateurs et les entreprises contre les pratiques commerciales déloyales et d'accroître la confiance dans le système d'économie de marché. Cette direction étudie plus de 9 000 plaintes chaque année et environ 2200 d'entre elles exigent la conduite d'enquêtes complètes représentant une dépense moyenne de 6,7 jours-personnes. En outre, cette direction effectue des visites d'information pour expliquer aux sociétés ce qui est exigé d'elles en vertu des dispositions sur les pratiques commerciales déloyales que renferme la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Compte tenu du grand nombre de cas relative- ment similaires, la direction des Pratiques commerciales peut, plus facilement que les personnes s'occupant des enquêtes sur les coalitions, utiliser des procédés de contrôle normalisés.

7.147 Le groupe de la vérification interne du ministère a terminé en avril 1980 un examen de la direction des Pratiques commerciales. Les principaux points signalés par l'étude étaient la nécessité de préciser les objectifs de cette direction et d'examiner le caractère approprié des procédés de sélection des cas utilisés par cette direction comme moyen de tirer pleinement profit de ses activités de contrôle de la mise en application de la Loi. Cette direction a tenu compte des recommandations du rapport et les gestionnaires ont élaboré une stratégie de contrôle de la mise en application de la Loi, s'appliquant au choix

des cas, qui permet de déterminer les priorités ou les domaines a problèmes. Un groupe d'étude des stratégies de contrôle de la mise en application de la Loi a été établi et les plans de travail comportent désormais l'indication des secteurs désignés.

7.148 Dans le domaine de l'efficience, nous avons constaté que cette direction avait amélioré ses méthodes de mesure par suite des recommandations formulées dans le rapport de vérification interne. Nous avons, toutefois, constaté que les cadres de cette direction dans leur méthode de mesure de l'efficience accordaient une même portée aux plaintes examinées, aux enquêtes terminées et aux visites d'information, alors qu'en réalité le temps nécessaire à la réalisation de ces tâches variait dans chaque cas. En outre, cette direction n'avait pas élaboré de normes de travail pour chaque catégorie d'activités. À cause de ces lacunes, il était impossible d'évaluer les variations en ce qui concerne l'efficience déclarée au titre des opérations.

7.149 La direction des Pratiques commerciales devrait élaborer des normes de travail pour les plaintes examinées, les enquêtes terminées et les visites d'information effectuées et devrait les utiliser pour mesurer l,efficience de ses opérations.

Le Bureau de la consommation

7.150 En 1978, dans le cadre de l'Étude de recherche sur l'analyse du coût- efficacité (TRACE), nous avons effectué un examen des activités de réglementation de la direction de la Métrologie légale, de la direction des Produits de consommation et de la direction de la Sécurité des produits et nous avons fait part de nos constatations au ministère. À ce moment là, ces directions utilisaient 87 p. 100 du personnel du Bureau et représentaient 75 p. 100 de ses dépenses. Un sommaire de nos observations était présenté comme étude de cas dans le chapitre du Rapport de 1978 traitant de l'évaluation de l'efficacité. Notre dernière vérification du Bureau a surtout porté sur l'examen des progrès accomplis depuis lors.

7.151 En 1978, nous signalions que les objectifs et les sous-objectifs des directions s'occupant de réglementation étaient généralement clairs, bien que la plupart ne fussent pas consignés ou approuvés officiellement. Nous avions également signalé que, bien que la plupart des sous-objectifs fussent énoncés en termes mesurables, les objectifs de la direction des Produits de consommation et ceux de la division des Poids et Mesures de la direction de la Métrologie légale ne l'étaient pas. Notre dernière vérification a révélé que la division des Poids et Mesures et la direction des Produits de consommation avaient traduit leurs objectifs en termes mesurables.

7.152 Selon le rapport du TRACE, le Bureau avait été incapable de mettre au point et d'utiliser des indicateurs fiables de l'efficacité de son programme à réduire les pertes économiques subies par les acheteurs et les vendeurs par suite de l'utilisation d'instruments inexacts de mesure et de pesage et de la présentation fallacieuse de produits, malgré les efforts des cadres pour mettre au point et utiliser plusieurs indicateurs de ce genre. Nous avons constaté qu'aucune modification n'avait été apportée aux mesures utilisées par la division des Poids et Mesures et par la division de l'Électricité et du Gaz. De plus, la division des Poids et Mesures utilisait un système manuel après avoir abandonne son système informatisé d'information à cause des données imprécises et peu fiables produites et des rapports n'arrivant pas à être présentés en temps opportun. Toutefois, la direction de la Métrologie légale a approuvé des plans pour 1981-1982, qui permettraient de déterminer les renseignements requis

par ses divisions et de mettre au point les systèmes voulus pour combler ces besoins.

7.153 La direction des Produits de consommation a élaboré une mesure révisée de l'efficacité, mesure intitulée "Valeur en risque", qui permet de déterminer la perte économique subie par les consommateurs, perte attribuable aux cas de présentation fallacieuse de produits repérés au cours des tournées d'inspection. Cette direction élaborait également un nouveau système informatisé, qui devrait être prêt en 1981-1982, afin de recueillir des données sur l'efficacité du programme et d'en produire des rapports.

7.154 Au moment où a été effectué le TRACE, les cadres de la direction de la Sécurité des produits n'avaient pas une idée précise de la nature et de l'étendue du problème que posait l'interdiction sur le marché canadien de produits dangereux, même s'ils étudiaient les données sur les accidents publiées par les État-Unis afin de déceler les problèmes éventuels. Nous avons constaté que les cadres de cette direction élaboraient un système, dont la mise en service est prévue pour 1981-1982, qui portera le nom de "Système de notification des accidents liés aux produits de consommation" et qui permettra d'obtenir, d'analyser et de transmettre des renseignements devant servir à l'établissement des priorités et à l'évaluation de l'efficacité des activités de cette direction. Le système proposé devrait permettre la publication de rapports trimestriels sur des catégories déterminées d'accidents en s'appuyant sur les renseignements recueillis.

La gestion de l'utilisation optimale du personnel

7.155 La direction du Personnel est chargée de fournir des services complets d'administration du personnel à tous les gestionnaires du ministère. Cette direction s'est vue attribuer, pour 1980-1981, 63 années-personnes et un budget de $ 1,6 million.

7.156 Notre vérification de la direction du Personnel comportait un suivi des recommandations sur la planification des ressources humaines et sur sa formation présentées au ministère à la suite de notre vérification portant sur l'ensemble du gouvernement, à laquelle était consacré un chapitre de notre Rapport de 1979. Notre vérification comportait également un examen du système d'information sur les ressources humaines implante depuis lors.

7.157 Planification des ressources humaine. Toute organisation devrait posséder un plan lui permettant de combler ses besoins en ressources humaines, y compris la détermination des besoins futurs, afin de réaliser ses objectifs. Nous avons constaté que des mesures correctives avaient été prises, sauf dans un cas, pour corriger les faiblesses relevées au cours de notre étude sur la planification des ressources humaines au MCC. Des procédés de planification des ressources humaines ont été élaborés, consignés et mis en vigueur. Les objectifs de programmes ont été revus et mis a jour chaque année. Nous avons constaté, toutefois, que rien n'était prévus pour veiller à ce que les plans relatifs aux ressources humaines tiennent dûment compte des besoins opérationnels.

7.158 Le ministère devrait élaborer des procédés pour s'assurer que la planification des ressources humaines tienne dûment compte des besoins opérationnels.

7.159 Formation. À la suite de nos recommandations antérieures, le ministère a pris les mesures appropriées pour combler ses besoins en formation. Il a élaboré et instauré un processus de planification de la formation ainsi que des

procédés de contrôle pour la plupart des coûts et des budgets de formation. Les résultats de la formation ont été évalués de manière satisfaisante et les responsabilités relatives à la coordination de la formation ont été clairement déterminées. Toutefois, nous avons constaté que les besoins individuels en formation n'ont été comblés qu'une fois octroyés, dans le budget de l'exercice suivant, les fonds requis à cette fin, ce qui a retardé d'un an ou plus la prestation des services de formation. Le cycle complet de formation, y compris l'évaluation des résultats, peut donc s'étendre sur plus de deux ans.

7.160 Le ministère devrait améliorer la coordination des plans de formation et du processus budgétaire afin que soient comblés sons retard les besoins en formation.

7.161 Systèmes d'information sur les ressources humaines. Nous avons constaté que le système d'information sur les ressources humaines instauré ne répondait pas à tous les critères énoncés dans notre Rapport annuel de 1979. Le système était surtout utilisé par la direction générale du Personnel; les gestionnaires hiérarchiques ne s'y fiaient pas et avaient élaboré leurs propres systèmes manuels. Cette situation était attribuable au fait que la direction du Personnel n'avait pas déterminé de manière satisfaisante les besoins de tous les usagers éventuels du système.

7.162 Le ministère devrait déterminer les besoins actuels et futurs de ses gestionnaires en matière d'information sur le personnel et adapter le système d,information sur les ressources humaines de manière à combler ces besoins.

L'information destinée au Parlement

7.163 Plusieurs des améliorations des systèmes de gestion recommandées dans ce chapitre fourniraient de l'information pour la version révisée du Budget des dépenses et des Comptes publics élaborée sous la direction du contrôleur général. Lorsque nous faisons référence au Budget des dépenses du ministère, nous entendons les nouveaux documents ministériels élargis qui seront reliés séparément au Livre Bleu destiné aux députés, membres des comités permanents qui examinent le Budget des dépenses du ministère. Des exemplaires des premières révisions pilotes de quatre ministères désignées sous le nom de Plans de dépenses de programmes ont été déposés en Chambre par le président du Conseil du Trésor et distribués, tôt cette année, à tous les députés.

7.164 Cette section souligne certaines caractéristiques du programme du ministère de la Consommation et des Corporations qui, à notre avis, devraient être mises en évidence dans la version révisée du Budget des dépenses afin que les députés puissent mieux évaluer les demandes de ressources présentées par le ministère, sa répartition des ressources et les réalisations permises par l'utilisation des ressources. Ces observations visent également à fournir au ministère l,occasion d'évaluer la capacité de ses systèmes d'information de gestion à fournir de meilleurs renseignements au Parlement.

7.165 Mandat et responsabilités en vertu des lois. Le ministère est chargé, en tout ou en partie, de l'application de quelque 60 lois et de plus de 170 ensembles de règlements. L'établissement d'une liste des principales lois et principaux ensembles de règlements et des modifications aux lois présentées à la Chambre permettrait aux députés de mieux connaître le cadre législatif et réglementaire régissant les activités du ministère. Il faudrait également fournir une description des services offerts au public.

7.166 Objectifs et efficacité des programmes. Le ministère a récemment mis sur pied une étude d'une durée prévue de quatre ans, afin de déterminer les moyens de simplifier ses règlements et de vérifier si ses objectifs sont atteints. Un bref sommaire des plans établis par le ministère pour cette étude, ainsi que l'indication de quelques points de repère principaux pourraient permettre aux députés que la chose intéresse de suivre le déroulement de l'étude et d'examiner les dépenses à long terme qui pourraient en découler.

7.167 Il faudra consacrer plus d'efforts à l'élaboration d'objectifs précis ou à la prévision des résultats de chaque programme afin que l'on puisse mieux préciser les ressources requises. Dans la mesure du possible, il faudrait fournir dans le Budget des dépenses des objectifs clairs et des prévisions de réalisations mesurables pour l'exercice visé par le Budget des dépenses afin de disposer d'éléments précis pour l'évaluation subséquente de l'imputabilité en fonction des résultats obtenus.

7.168 Structure prévue pour la réalisation des programmes. La publication des liens organisationnels est un élément important de la version révisée du Budget des dépenses du MCC parce qu'il y a au ministère des nominations par décret du Conseil autres que celle du sous-ministre, par exemple celle du directeur des enquêtes et recherches. Le Budget des dépenses devrait, en plus, décrire les rapports existant entre le ministère et la Commission sur les pratiques restrictives du commerce et les rapports entre le ministère et plusieurs autres ministères dont les ministres sont responsables, au même titre que le ministre de la Consommation et des Corporations, de l'application de certaines lois, par exemple la Loi sur les produits laitiers du Canada et la Loi sur l'inspection du poisson. Il faudrait que soit précisée le mieux possible l'imputabilité impartie à chaque ministre.

7.169 Justification des ressources demandées. Le Budget des dépenses devrait indiquer les facteurs qui influent sur les besoins en ressources. Une grande partie des ressources du ministère sert à des activités répétitives comme les inspections, les demandes de brevet et les faillites. Les ressources requises pour ces activités devraient être justifiées en fonction du nombre d'inspections, ventilées par catégories, du coût moyen de chaque inspection et de la fréquence des inspections. Il faudrait également déterminer la qualité et le niveau des services à fournir compte tenu d'un niveau donné de ressources. Le ministère peut déjà fournir certains de ces renseignements mais, comme nous 1,avons déjà mentionné dans ce chapitre, il existe encore des lacunes importantes.

7.170 Recettes. Dans l'ensemble, le ministère de la Consommation et des Corporations recouvre environ le tiers de ses dépenses par des rentrées versées au Fonds du revenu consolidé. Il y a excédent des recettes sur les dépenses directes pour certaines fonctions, par exemple à la direction des Brevets et à la direction des Corporations. La version révisée du Budget des dépenses devrait révéler la justification de ces imputations; par exemple, si les frais exigés pour une demande de brevet visent à couvrir le coût du traitement de la demande. Chaque fois que des droits sont établis pour couvrir des dépenses, il faudrait l'indiquer dans la section des activités du nouveau Budget des dépenses et y justifier les ressources demandées. Il faudrait fournir comme information supplémentaire, dans la version révisée du Budget des dépenses, des renseignements sur les barèmes des droits établis selon d'autres modalités.

Sommaire des recommandations et commentaires du ministère

La planification

Recommandation

7.46 Il faudrait que le ministère veille à ce que les gestionnaires des directions repèrent,analysent et utilisent l'information sur les facteurs contextuels, et autres, liés à leurs programmes lorsqu'ils établissent les plans et les priorités de leurs directions.

Commentaire du ministère

L'entrée en operation le 1er octobre 1981 d'un nouveau Bureau de la coordination des politiques va nous permettre d'accroître à l'intention des gérants de programmes notre potentiel de recherche et d'analyse sur les facteurs environnementaux qui ont une influence sur le travail du ministère, sur son efficacité et sur la réalisation à longue échéance de ses objectifs principaux.

La mesure du rendement

Recommandation

7.50 Aux fins de son étude des systèmes de mesure du rendement, le ministère devrait veiller à ce que les unités de production reflètent les tâches différentes de toutes les activités et tiennent compte des changements importants apportés aux méthodes de travail.

Commentaire du ministère

Recommandation acceptée. Le ministère révise actuellement ses systèmes de mesure du rendement.

Recommandation

7.51 Le ministère devrait améliorer la présentation et le contenu des rapports trimestriels produits par les bureaux afin que l'information y soit présentée de manière plus concise et que l'on y trouve des explications pertinentes des changements du rendement.

Commentaire du ministère

Recommandation acceptée. Les rapports trimestriels font présentement l'objet d'une révision.

L'évaluation de l'efficacité

Recommandation

7.56 Le ministère devrait faire en sorte que ses objectifs soient traduits en termes opérationnels de manière à faciliter l'évaluation, lorsque cela est possible, de la mesure dans laquelle les programmes ministériels contribuent à la réalisation de ces objectifs.

Commentaire du ministère

Un groupe sur l'évaluation de programmes sera formé à l'intérieur du Bureau de la coordination des politiques. Le comité de gestion ministériel a déjà adopté la politique sur l'évaluation de programmes. Le plan lui-même est actuellement en préparation.

Recommandation

7.61 Une fois qu'il aura élaboré et approuvé un plan d'évaluation des programmes, le ministère devrait, tout en le mettant en oeuvre, déterminer les éléments de programmes qui justifient, compte tenu des coûts, l'utilisation d'études d'évaluation.

Le Bureau des Corporations

La direction des Faillites

Recommandation

7.81 La direction des Faillites devrait consolider les résultats de la vérification et du contrôle des syndics afin de déterminer les secteurs de l'administration des faillites
qu'il faudrait améliorer.

Commentaire du ministère

La direction est d'accord avec la recommandation mais son implantation dépendra largement d'une étude complète de sa faisabilité et de son utilité.

Recommandation

7.89 La direction des Faillites devrait veiller à ce que soient inscrits avec exactitude dans ses registres les déboursés et honoraires des syndics; elle devrait utiliser ces renseignements pour évaluer l'à-propos des barèmes de rémunération en vigueur et, s'il y a lieu, proposer les révisions qui s'imposent.

Commentaire du ministère

La direction a déjà pris des mesures correctives afin que les données pertinentes aux déboursés et honoraires des syndics soient inscrites correctement au système d'information.

Recommandation

7.94 La direction des Faillites devrait préciser les abus qu'elle entend prévenir ainsi que leur ampleur, et elle devrait établir ses priorités en ce qui concerne les abus qu'elle a à combattre.

Commentaire du ministère

La direction est d'accord avec la recommandation mais son implantation dépendra largement d'une étude complète de sa faisabilité et de son utilité.

Recommandation

7.100 La direction des Faillites devrait veiller à ce que son système de mesure du rendement impose l'utilisation d'unités de production en tenant compte de

tout le volume de travail de la direction et qu'il prévoie des comparaisons à intervalles réguliers entre les résultats obtenus et les normes et plans établis.

Commentaire du ministère

La direction est d'accord qu'une étude complète de ses systèmes de mesure du rendement devrait être effectuée afin d'obtenir des indices d'accomplissement plus fiables en termes d'efficience et d'efficacité.

La direction des Corporations

Recommandation

7.107 Afin d'établir les priorités et les besoins de personnel de la direction et de fournir une base pour l'élaboration de systèmes de gestion appropriés à la planification, au contrôle et à l'évaluation de ses activités, la direction des Corporations devrait:

-recenser clairement les utilisateurs de l'information qu'elle publie sur les sociétés et la nature de leurs besoins;

Commentaire du ministère

Une étude a été complétée sur une base sélective afin de déterminer les larges catégories d'usagers de notre banque de données sur les sociétés. Les renseignements demandés ont également été classifiés. Ceci a été fait afin d'assurer que notre système d'information semi-automatisé contienne les données pertinentes et aussi d'appuyer nos objectifs et nos propositions aux fins de politiques relativement à la distribution d'information sur les sociétés. Des études semblables seront entreprises périodiquement.

-déterminer la disponibilité d'autres sources de renseignements sur les sociétés que ceux fournis par la direction;

Commentaire du ministère

Nous prévoyons commencer le plus tôt possible une étude qui pourra se terminer avant la fin de l'année financière.

-déterminer le degré de non-conformité aux dispositions de la LSCC touchant toute exigence de divulguer des renseignements et de les déposer.

Commentaire

Actuellement, nous évaluons un nombre de taux de non-conformité avec la Loi (c'est-à-dire, les sommaires annuels, les rapports annuels, les états financiers) et la direction a maintenant l'intention d'ajouter les rapports d'initiés, les prospectus et autres documents qui doivent être déposés, en vertu de la Loi. Les renseignements accumulés serviront à la planification des priorités et autres aspects de la gestion.

7.113 La direction des Corporations devrait consigner les critères d'exemption ainsi que les procédés d'examen des demandes d'exemption et contrôler leur utilisation.

Commentaire du ministère

La direction des Corporations a bien l'intention de consigner les critères d'exemption et les procédés d'examen des demandes d'exemption. Au cours de l'année 1980-1981, nous avons préparé, à l'intention des clients, deux recueils d'information relatifs aux états financiers (paragraphes 157(4) et 154(3) LSCC). Nous sommes très attentifs aux besoins dans ce domaine, et la direction prévoit terminer cette tâche avant la fin de l'année financière.

Recommandation

7.116 Afin d'améliorer ses procédés de mesure de l'efficience, la direction des Corporations devrait veiller à ce que tous les résultats importants du travail qu'elle effectue servent au calcul de l'efficience et que l'on tienne compte des modifications importantes aux procédés et aux tâches de travail.

Commentaire du ministère

Selon les termes du mandat de la réorganisation de la direction, les mesures améliorées de l'efficacité et du rendement seront élaborées afin de présenter de façon plus exacte les activités et les objectifs de la direction.

La direction des Brevets

Recommandation

7.127 En ce qui a trait à la mise en place de son nouveau système d'information de gestion, la direction des Brevets devrait veiller à ce que:

-soient prévues des mesures du rendement de toutes les principales activités opérationnelles;

Commentaire du ministère

À la suite d'une étude en profondeur des activités et des procédés du Bureau des brevets terminée en 1980, le Bureau a mis sur pied, le 1er avril 1981, un système de mesure du rendement de planification fondé sur 53 éléments d'organisation. Ce système vient tout d'abord en aide aux chefs hiérarchiques dans la gestion quotidienne de leurs sections, et il permet de présenter des renseignements sur le rendement par secteurs opérationnels et par sous-divisions administratives aux échelons supérieurs. Des travaux ont été entrepris sur l'automatisation de ce système et ils se poursuivront pendant les deux prochaines années.

-les normes de qualité, une fois élaborées, soient utilisées pour la planification et le contrôle de la productivité de la direction;

Commentaire du ministère

En juillet 1981, une sous-section de l'assurance de la qualité composée de trois spécialistes des brevets, a été créée en vue d'identifier les questions ayant plus particulièrement trait à l'élaboration de normes de qualité au sein du Bureau des brevets.

Au fur et à mesure que ces normes de qualité seront mises au point, elles serviront à planifier et à contrôler la productivité du Bureau. On s'attend a ce que la sous-section de l'assurance de la qualité soit en mesure d'élaborer et de contrôler des normes de qualité d'ici avril 1982. À ce moment là, l'élaboration de normes de qualité en sera rendue au point où ces normes seront utilisées conjointement avec des normes de mesures de l'efficience dans la

planification et le contrôle du processus d'examen. L'une des fonctions de la Direction de l'évaluation de la qualité au cours de l'exercice 1982-1983 sera d'analyser la charge de travail associée à l'obtention d'une cession par abandon, comparativement à une cession par acceptation.

-les mesures de productivité tiennent compte des modifications dans les tâches des travaux d'examen et dans la combinaison des divers éléments qui contribuent à la production de cette direction.

Commentaire du ministère

Le système d'information de gestion mis sur pied par le Bureau de brevets en avril 1981 fournit des renseignements sur le rendement allant jusqu'a 53 éléments de planification, et identifie les intrants, les extrants et les charges de travail existantes dans chaque secteur. Des normes de productivité ont été établies de manière à pouvoir comparer les résultats des opérations courantes. Ce système d'information permet maintenant à la direction d'évaluer l'incidence sur le rendement des changements au niveau de la charge de travail et de la combinaison d'extrants au sein de la direction.

En ce qui concerne les activités d'examen et de classification des brevets, une sous-section de l'assurance de la qualité a été créée afin d'identifier certaines questions, y compris les changements dans la nature et la complexité du travail, relatives à la qualité, et de déterminer comment celles-ci doivent être reflétées dans les normes de rendement des employés professionnels. Bien que le processus d'examen ait été modifié récemment, à la suite de l'introduction du rapport d'examen préliminaire, par exemple, les répercussions de cette modification sont toujours à l'étude, et la norme utilisée depuis toujours aux fins de comparaison de l'efficience sera modifiée lorsque cet examen sera terminé, au plus tard en avril 1982.

Recommandation

7.133 Dans le cadre de l'examen de ses objectifs, la direction des Brevets devrait veiller à ce que soient élaborés des critères qui permettent de déterminer les solutions de rechange les plus appropriées lorsqu'existent des objectifs éventuellement contradictoires.

Commentaire du ministère

Le Bureau des brevets tentera, pendant l'examen de ses objectifs, d'évaluer l'ampleur d'un éventuel conflit entre ces derniers. Suivant les résultats de cette évaluation, le Bureau pourrait, au besoin, élaborer des critères en vue de déterminer les échanges les plus appropriés entre d'éventuels objectifs contradictoires. L'aptitude du Bureau à effectuer cette évaluation efficacement dépendra, comme il est indiqué précédemment, dans une large mesure des modifications proposées à la législation sur les brevets qui seront adoptées.

Recommandation

7.134 Parallèlement à son examen des objectifs, la direction des Brevets devrait s'efforcer de trouver des moyens rentables pour mesurer l'incidence du programme des brevets.

Commentaire du ministère

Des modifications à la législation sur les brevets sont proposées en vue de rendre publiques des données pertinentes sur l'incidence économique et

technologique des brevets au Canada. Malgré l'impossibilité d'obtenir ces données à l'heure actuelle, le Bureau des brevets commencera, au cours de 1982-1983, à évaluer l'à-propos, la faisabilité et le coût-avantage de la mise au point de méthodes visant à déterminer le degré d'innovation attribuable à ses efforts au Canada. Par ailleurs, le Bureau identifiera et examinera d'autres moyens de recueillir des renseignements pertinents aux fins d'évaluation de l'efficacité des programmes de la direction des Brevets.

Le Bureau de la politique de concurrence

Recommandation

7.140 Le Bureau de la politique de concurrence devrait traduire en termes opérationnels ses objectifs, et s'en servir comme éléments de base pour classer par ordre de priorité et pour effectuer les enquêtes et pour évaluer la mesure dans laquelle le Bureau réussit à atteindre ses objectifs. Il devrait établir une répartition claire des responsabilités en ce qui concerne les mesures et les rapports sur l'efficacité.

Commentaire du ministère

Le Bureau a créé et est en train d'améliorer une méthode de mesure du rendement fondée sur la quantité, la qualité et l'incidence des enquêtes. Cette dernière peut servir partiellement à classer par priorités les projets et à évaluer le rendement des directions, et avec le temps, de tout le Bureau.

Recommandation

7.145 Afin qu'il y ait affectation optimale des ressources consacrées aux enquêtes, le Bureau de la politique de concurrence devrait élaborer des lignes directrices précises pour l'établissement des priorités et l'affectation des ressources liées aux enquêtes, y compris l'établissement d'une liste de contrôle des facteurs à laquelle on aurait recours avant que ne débute une enquête.

Commentaire du ministère

Les lignes directrices pour l'établissement des priorités et l'affectation des ressources entre les diverses enquêtes ont été élaborées et sont maintenant plus officiellement insérées dans les états sur l'incidence des projets actuellement utilisés au Bureau.

Recommandation

7.149 La direction des Pratiques commerciales devrait élaborer des normes de travail pour les plaintes examinées, les enquêtes terminées et les visites d'information effectuées et devrait les utiliser pour mesurer l'efficience de ses opérations.

Commentaire du ministère

Des normes de travail (sous forme de modèles) ont été établies pour les plaintes étudiées, les enquêtes et les visites d'information terminées et elles sont contrôlées par la direction. De plus, le coût de chaque type d'activités précité est maintenant établi par unité et compilé trimestriellement pour permettre à la direction d'évaluer l'efficience de ses opérations.

La gestion de l'utilisation optimale du personnel

Recommandation

7.158 Le ministère devrait élaborer des procédés pour s'assurer que la planification des ressources humaines tienne dûment compte des besoins opérationnels.

Commentaire du ministère

Le ministère met présentement sur pied une approche intégrée à la gestion du personnel. Ainsi, on veut s'assurer que les objectifs de l'administration du personnel seront directement liés aux objectifs et aux plans opérationnels.

Recommendation

7.160 Le ministère devrait améliorer la coordination des plans de formation et du processus budgétaire afin que soient comblés sans retard les besoins en formation.

Commentaire du ministère

Une plus grande importance accordée aux études opportunes et objectives du rendement et l'introduction des comités de révision assureront que les besoins individuels de formation, ainsi que les besoins des groupes professionnels seront déterminés et que les démarches appropriées seront entreprises dès que possible.

Recommandation

7.162 Le ministère devrait déterminer les besoins actuels et futurs de ses gestionnaires en matière d'information sur le personnel et adapter le système d'information sur les ressources humaines de manière à combler ces besoins.

Commentaire du ministère

Le ministère est en train d'intégrer les deux principaux systèmes d'information sur le personnel. Aussi, le nouveau système de la planification des ressources humaines comprend l'identification des besoins immédiats et futurs de la gestion dans ce domaine.

LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Le ministère | 8.1 | 223 |
| Les ressources | 8.4 | 224 |
| L'organisation | 8.5 | 224 |
| Le milieu | 8.10 | 226 |
| Portée de la vérification | 8.21 | 229 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | 8.26 | 230 |
| Observations et recommandations | | |
| La planification stratégique | 8.39 | 233 |
| La mesure de l'efficacité | 8.42 | 233 |
| Les recherches sur les pêches | 8.63 | 237 |
| L'expansion économique | 8.70 | 238 |
| Analyse économique | 8.71 | 239 |
| Statistiques sur les prises | 8.75 | 239 |
| Programmes d'aide aux pêcheurs | 8.79 | 240 |
| La gestion des pêches | 8.84 | 241 |
| La répartition des stocks de poissons | 8.85 | 241 |
| La délivrance des permis | 8.94 | 242 |
| Les règlements | 8.98 | 243 |
| La surveillance et l'application des règlements | 8.100 | 243 |
| L'inspection | 8.106 | 244 |
| La mise en valeur | 8.114 | 246 |
| Les ports pour petits bâteaux | 8.132 | 248 |
| Les sciences et levés océaniques | | |
| Les sciences océaniques | 8.142 | 250 |
| Le Service hydrographique du Canada | 8.148 | 251 |
| Les services de soutien | 8.150 | 251 |
| La gestion financière | 8.152 | 252 |
| La vérification interne | 8.159 | 253 |
| L'informatique | 8.164 | 254 |
| La gestion de l'utilisation optimale du personne | 18.167 | 254 |
| La gestion du matériel et des installations | 8.176 | 255 |
| Recouvrement des coûts | 8.184 | 257 |
| L'information destinée au Parlement | 8.186 | 257 |
| Sommaire des recommandations et commentaires du ministère | | 260 |
| Pièce | | |
| 8.1 Organigramme résumé | | 225 |

Le ministère

8.1 Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) s'occupe de toute une gamme d'activités, notamment la gestion des pêches et la recherche dans les eaux côtières et intérieures, la mise en valeur économique et la mise en marché des pêches, les négociations internationales des pêches, la recherche océanographique, les levés hydrographiques, la production de cartes marines ainsi que la mise en valeur et l'administration des ports de pêche et de plaisance.

8.2 Le ministère des Pêches et des Océans est principalement régi par la Loi sur le ministère des Pêches et des Océans (S.C. 1978-79, c. 13), portant création de ce ministère en avril 1979, et par la Loi sur les pêcheries, promulguée en 1867 conformément aux responsabilités confiées au gouvernement fédéral en matière de "pêche côtière et intérieure" aux termes de l'article 91(12) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Conformément à la Loi sur le ministère des Pêches et des Océans, le ministère est également chargé de coordonner les politiques et les programmes du gouvernement relatifs aux océans. Au cours des années, "Pêches" et "Océans" sont devenus deux secteurs distincts de ce ministère.

8.3 Les objectifs stratégiques du ministère des Pêches et des Océans, énoncés dans le rapport annuel 1979-1980 du MPO, sont d'assurer:

-la gestion intégrale des ressources halieutiques du Canada, par la protection, le rétablissement et l'amélioration des divers stocks de poissons ainsi que de l'habitat aquatique dont dépendent ces ressources;

-la meilleure utilisation possible des ressources halieutiques par des mesures diverses déterminant quand, où, comment et par qui ces ressources seront exploitées, traitées et commercialisées en vue d'obtenir des avantages socio-économiques optimaux;

-l'acquisition et la diffusion des connaissances nécessaires sur les processus et le milieu océaniques pour appuyer les activités ayant trait à la défense, au transport maritime, à l'exploitation des ressources énergétiques de haute mer et à la gestion des stocks de poissons et de leur habitat aquatique;

-un programme de levés hydrographiques et de travaux cartographiques qui permettent la production de cartes hydrographiques et d'autres publications contribuant à la sécurité de la navigation;

-l'établissement d'un service national d'information sur les océans;

-l'établissement et l'administration d'un réseau national de ports pour le soutien des bâteaux de pêche commerciale et de plaisance;

-différentes activités internationales, tant dans le secteur des pêches que dans celui des océans.

Les ressources

8.4 Le budget des dépenses de 1980-1981 donne le résumé suivant des années-personnes et des dépenses autorisées de ce ministère:

Années-personnes

| Programme | autorisées | Dépenses |
|---|---|---|
| | (en milliers de dollars) | |
| Gestion des pêches et recherches | 4,146 | $ 306,610 |
| Sciences et levés océaniques | 1,358 | 68,863 |
| Total | 5,504 | $ 375,473 |

L'organisation

8.5 Le ministère des Pêches et des Océans comporte deux grands programmes: la Gestion des pêches, d'une part et, d'autre part, les Sciences et levés océaniques. Il existe, en outre, plusieurs services de soutien et de contrôle, à savoir: le Bureau du contrôleur, le Bureau des services de gestion, les Services du contentieux et la direction générale de l'Évaluation et de la Vérification. Un organigramme résumé figure à la pièce 8.1.

8.6 La direction générale des Ports pour petits bâteaux relève directement du sous-ministre.

8.7 Au sein du Programme de gestion des pêches, les activités sont regroupées par secteurs géographiques et en fonction de la portée nationale de certaines activités. On compte trois sous-ministres adjoints (SMA) dans le secteur des pêches, dont les responsabilités sont les suivantes:

-Le SMA des pêches dans l'Atlantique est chargé de la gestion des pêches à l'est de la frontière Québec-Ontario, et il est responsable, à l'échelle nationale, de la recherche sur les pêches et de l'inspection des poissons.

-Le SMA des pêches dans le Pacifique et en eaux douces est chargé de la gestion des pêches à l'ouest de la frontière Québec-Ontario, de même que dans l'Arctique. Il est également chargé d'émettre des directives, à l'échelle nationale, sur le renouvellement des stocks de poissons, sur l'application des règlements, sur les affaires des peuples autochtones, sur l'amélioration et la gestion de l'habitat aquatique.

-Le SMA de la commercialisation et de l'expansion économique est chargé d'établir une politique globale et de définir comment le ministère va procéder de façon coordonnée à l'expansion économique de l'industrie canadienne des pêches. À l'échelle nationale, ces responsabilités comprennent la commercialisation, l'aide aux pêcheurs, les relations internationales dans le domaine des pêches, la politique économique, de même que les services de recherches et de statistiques.

8.8 Le Programme des sciences et des levés océaniques relève d'un sous-ministre adjoint. Comme c'est le cas pour les pêches, ce programme est fortement décentralisé puisque l'administration centrale donne des directives et prodigue des conseils, tandis que les instituts régionaux se chargent des recherches et des levés océanographiques et hydrographiques. Les cartes marines, les instructions nautiques et les tableaux de marées sont publiés par le Service hydrographique du Canada. Le secteur des sciences océaniques fournit de nombreux renseignements sur les océans, notamment aux autres ministères du gouvernement fédéral (par exemple: Transports, Défense nationale, Énergie, Mines et Ressources, Affaires indiennes et Nord canadien, Environnement), aux

établissements d'enseignement et au secteur croissant de l'industrie canadienne de l'océanographie.

8.9 Le ministre des Pêches et des Océans rend également compte au Parlement des activités de deux sociétés de la Couronne: l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce et l'Office canadien du poisson salé. Il est également responsable de l'Office des prix des produits de la pêche, qui est une société de département.

Le milieu

8.10 Depuis qu'on a étendu à 200 milles la limite des eaux territoriales en 1977, l'apport de l'industrie canadienne de la pêche à l'économie nationale a été beaucoup plus important que par le passé. En 1977, la contribution économique des industries primaires et secondaires de la pêche a été de l'ordre d'un milliard de dollars. En 1980, cette contribution a atteint plus de $ 1,6 milliard. Quant aux exportations, leur valeur est passée de $ 0,82 milliard à $ 1,27 milliard au cours de cette même période, faisant du Canada le plus grand pays exportateur de poissons au monde. Aujourd'hui, cette industrie emploie plus de cent mille pêcheurs et ouvriers. Plusieurs de ces emplois se situent dans des régions et dans des villes ou il n'existe guère d'autres possibilités d'emploi.

8.11 Au Canada, les pêches ne relèvent pas d'un seul organisme ou d'un seul palier de gouvernement. Conformément à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, c'est du gouvernement fédéral que relèvent la gestion des ressources halieutiques, leur exploitation et le commerce interprovincial et international du poisson. Quant aux provinces, elles contrôlent le type, le nombre et l'emplacement des entreprises de transformation.

8.12 Etant donné que la plupart des stocks de poissons, qui s'étaient presque épuisés avant 1977, ont connu au redressement impressionnant, le ministère a pris certaines mesures pour améliorer encore plus les divers stocks de poissons et accroître l'apport des pêches à l'économie. C'est ainsi qu'on s'efforce d'améliorer la qualité des poissons pour tirer un profit supplémentaire de cette ressource limitée. Le programme d'amélioration de la qualité concerne toutes les étapes du processus de production, depuis l'eau jusqu'au supermarché. Le ministère envisage également l'expansion d'un programme visant à améliorer les espèces de saurons sur la côte du Pacifique.

8.13 Le milieu socio-économique dans lequel le ministère évolue est fortement influencé par la responsabilité qui lui incombe de procéder à une répartition équitable des avantages que procure cette ressource naturelle et renouvelable. Les clients du ministère, qu'il s'agisse des pêcheurs commerciaux, amateurs ou autochtones, des caboteurs ou des pêcheurs en haute mer, des chasseurs de phoques ou des défenseurs de l'environnement, des industriels de la transformation du poisson ou des consommateurs, tous ces clients ont une opinion différente sur le niveau d'exploitation des ressources et sur la façon dont on devrait répartir les avantages économiques qui en découlent. Le rôle du ministère à l'égard de l'industrie canadienne de la pêche doit donc être clairement établi et compris de tous les intéressés. Par ailleurs, il est essentiel que le ministère dispose d'analyses économiques appropriées avant de prendre des décisions pouvant toucher différents groupes.

8.14 Les décisions concernant la répartition des avantages provenant des ressources halieutiques sont fortement influencées par les disparités régionales, notamment le rythme du développement économique et le taux d'emploi.

Par contre, il faut également éviter que trop de personnes et trop de capitaux affluent dans le secteur des pêches. À défaut de contrôle, une telle tendance pourrait entraîner une réduction des avantages pour un nombre excessif de bénéficiaires.

8.15 C'est ainsi que le ministère a établi l'objectif suivant:

Créer les conditions nécessaires à l'avènement d'un secteur de pêche commerciale viable et stable et à une amélioration des revenus, en réglementant le volume des prises, en instaurant des permis et des répartitions, et en mettant sur pied des programmes de recherches, d'aide au développement et de contrôle de la qualité.

L'industrie de la pêche se compose de deux secteurs primaires: la pêche côtière et celle en haute mer. La plupart des pêcheurs pratiquent la pêche côtière; ils possèdent de petites embarcations, du matériel de pêche fixe et des casiers et ne peuvent généralement s'adonner à la pêche que pendant de courtes périodes. De par sa nature, la pêche côtière est saisonnière à cause du mauvais temps en hiver et des meilleures possibilités de pêche en été. De son côté, la pêche en haute mer se fait à longueur d'année; toutefois, les pêcheurs au chalut ont tendance à prendre leurs quotas aussi vite que possible plutôt que de perdre leur part proportionnelle au profit de concurrents. Par conséquent, ces deux secteurs sont enclins à prendre trop de poissons trop rapidement; il en résulte du poisson de piètre qualité, d'énormes quantités dépassant la demande, une réduction des prix, et, enfin, des périodes d'inactivité après que les quotas ont été pris.

8.16 Le ministère travaille en relations étroites avec plus de vingt autres ministères du gouvernement fédéral, de même qu'avec les administrations provinciales et territoriales. Par ailleurs, le ministère maintient des contacts avec la plupart des grandes nations maritimes et avec les organismes internationaux apparentés.

8.17 Les relations internationales, le commerce et la mise en valeur constituent des éléments importants, tant dans le secteur de la pêche que dans celui des océans. Le ministère négocie l'accès du poisson canadien excédentaire sur les marchés étrangers au moyen d'ententes bilatérales et multilatérales visant à garantir, sur une base réciproque, l'accès de l'industrie canadienne de la pêche à certains marches étrangers.

8.18 Le ministère est fortement tributaire de données scientifiques précises pour pouvoir décider des quotas et des répartitions. C'est pourquoi il a alloué plus de 60 p. 100 de son budget de recherche sur les pêches à l'évaluation scientifique des ressources. Les données scientifiques recueillies permettent aux gestionnaires des pêches de déterminer des volumes de prises acceptables de sorte que les poissons pêchés soient plus gros en moyenne, que le taux de capture soit meilleur et qu'il y ait une plus grande stabilisé dans les prises, d'une année à l'autre.

8.19 En ce qui concerne l'océanographie, l'expansion récente des activités énergétiques en haute mer a fait ressortir l'urgente nécessité d'améliorer nos moyens de prédictions en ce qui concerne la glace, la température, les courants, les marées et les vagues. Ces renseignements sont essentiels à une mise en valeur sûre et efficace des ressources énergétiques des régions pionnières et au large des côtes, et à l'acheminement de ces ressources vers les différents marchés. Des professionnels tels que des économistes, des océanographes et d'autres scientifiques doivent s'acquitter de ces fonctions en

collaboration avec les spécialistes de l'inspection et les écologistes, si bien qu'il est nécessaire de planifier soigneusement les besoins en ressources humaines et la formation du personnel, pour répondre aux besoins actuels et futurs.

8.20 Tous ces éléments, qui pour la plupart dépassent le contrôle du ministère des Pêches et des Océans, ont une grande incidence sur ses activités. Étant donné que les activités du ministère sont décentralisées, un contrôle de gestion efficace nécessite la mise en place de mécanismes permettant de recueillir et de fournir des données précises, fiables, à jour et utiles sur l'administration des différentes activités du ministère à l'échelle nationale, de même que sur leurs résultats. Il est également important que le ministère planifie et coordonne ses activités à l'échelle nationale.

Portée de la vérification

8.21 Notre vérification a analysé en détail les deux programmes du ministère, à savoir: la Gestion des pêches, d'une part et, d'autre part, les Sciences et levés océaniques. Bien que ces deux programmes soient indépendants, nous avons examiné les activités suivantes qui touchent l'ensemble du ministère:

- -la planification stratégique;
- -la mesure de l'efficacité;
- -les services de soutien;
- -le recouvrement des coûts;
- -l'information destinée au Parlement.

8.22 En plus de ces activités qui s'étendent à l'ensemble du ministère, nos efforts ont essentiellement porté sur le Programme de gestion des pêches, étant donné qu'il représentait 80 p. 100 des dépenses du ministère pour l'exercice 1980-1981. Nous avons étudié les systèmes mis en place permettant de planifier, d'administrer, de contrôler et d'évaluer les principales activités du Programme de gestion des pêches, et avons déterminé si ces systèmes fonctionnaient effectivement comme prévu. Voici quelles étaient ces principales activités:

- -les recherches sur les pêches;
- -l'analyse économique, statistiques et programmes d'aide à la pêche;
- -les activités de pêche, y compris la répartition, l'inspection, la délivrance des permis, la réglementation, la surveillance et l'application des règlements ainsi que la promotion des activités de pêche;
- -les activités de la direction générale des Ports pour petits bâteaux.

8.23 En ce qui concerne le Programme de gestion de pêches, nous nous sommes concentrés sur les Services des pêches dans l'Atlantique étant donné qu'ils représentent près de 70 p. 100 des dépenses du programme. Pour ce qui est de la cote Ouest, nos travaux ont essentiellement porté sur le Programme de mise en valeur des salmonidés.

8.24 En ce qui concerne les Sciences et levés océaniques, nous avons examiné le système prévu pour la planification et le contrôle des services océanographiques et hydrographiques.

8.25 Lors de notre examen des recherches océanographiques et des recherches sur les pêches, nous avons effectué notre vérification dans le cadre de la vérification des activités de recherche et de développement à l'échelle du gouvernement. Ces vérifications font l'objet du chapitre 2 du présent rapport. Nous ne nous sommes pas penchés sur le résultat technique des travaux de recherche et de développement. Nos commentaires et nos recommandations, en ce qui a trait aux travaux de recherche et de développement, ne doivent donc pas être considérés comme des commentaires sur la qualité scientifique ou sur les résultats obtenus par le ministère en matière de recherche et de développement.

Sommaire des observations des vérificateurs

8.26 Nous sommes d'avis que, pour la plupart des tâches et programmes que nous avons examinés, le ministère a planifié et géré ses ressources de façon satisfaisante. Il y a cependant certaines faiblesses qui, en raison de leur importance, méritent l'attention immédiate du ministère. Voici un résumé des principaux commentaires découlant de notre vérification.

8.27 Mesure de l'efficacité. Bien que le Groupe d'évaluation des programmes du MPO soit récent, il a achevé certaines évaluations et les progrès semblent être satisfaisants. En ce qui concerne la clarté des objectifs, le ministère n'avait pas d'objectifs suffisamment précis pour pouvoir mesurer l'efficacité, et il n'avait pas terminé les profils des composants d'évaluation de ses programmes exigés par le Conseil du Trésor. Pareils profils peuvent contribuer à déterminer l'imputabilité des gestionnaires de programme et constituer un instrument utile pour l'évaluation des programmes.

8.28 En ce qui a trait au Programme de mise en valeur des salmonidés, nous avons constaté que les méthodes devant permettre de mesurer l'efficacité de ce programme étaient généralement satisfaisantes, mais qu'il aurait fallu procéder à des analyses dans certains cas susceptibles d'avoir une incidence sur les décisions de rentabilité.

8.29 Recherches sur les pêches. Les activités de recherche entreprises dans le cadre du Programme de gestion des pêches étaient en général bien administrées, sauf en ce qui concerne la répartition des ressources. Le ministère n'avait pas utilisé ses mécanismes permettant d'établir des priorités en vue d'optimiser les activités de recherche.

8.30 Expansion économique. En ce qui concerne la Gestion des pêches, les activités de développement économique comprennent les analyses économiques, les statistiques et les programmes d'aide aux pêcheurs. Nous avons constaté certaines déficiences dans l'administration des sommes versées aux termes du Programme d'aide aux bâteaux de pêche, puisque des versements avaient été faits sans tenir compte des critères acceptés. Par ailleurs, certains versements ont été faits pour construire des bâteaux de pêche de remplacement à une époque où la flotte des bâteaux de pêche était déjà trop grande. En ce qui concerne l'analyse économique, qui joue un grand rôle dans la répartition des réserves de poissons et dans l'identification des activités de mise en valeur et d'aide, nous avons constaté qu'il existait encore certaines lacunes, bien que le nombre et la qualité des analyses se soient améliorés. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne l'analyse des activités des pêcheurs du littoral de la côte Est.

8.31 Répartition. Le processus de répartition des stocks joue un grand rôle dans la gestion des réserves de poisson. Le ministère a fait en sorte que les gestionnaires des pêches reçoivent des conseils scientifiques. Grâce à ces conseils, et en collaboration avec d'autres parties intéressées, le ministère a été en mesure de fixer des seuils de prises acceptables qui ont permis aux poissons de se reproduire. Nous avons toutefois constate deux points faibles dans le processus de répartition. Le ministère n'avait pas clairement défini les objectifs socio- économiques de ce processus et il n'avait pas mis au point de méthode pour effectuer des changements dans le cas de conflit entre les objectifs. C'est ainsi que l'objectif visant à créer une industrie de la pêche viable et stable pourrait entrer en contradiction avec celui visant à accroître le revenu des pêcheurs. Nous avons également constaté que le processus de consultation utilisé pour l'élaboration, la réalisation et l'application des plans de gestion concernant la répartition des réserves de poissons devenait de plus en plus coûteux. Le ministère n'avait pas entrepris d'étude de rentabilité des méthodes de rechange en matière de répartition.

8.32 Application des règlements. Depuis la proclamation de la limite de 200 milles, en 1977, les responsabilités du ministère se sont fortement accrues en ce qui concerne la surveillance et l'application des règlements. D'après nous, les activités de surveillance visant l'application des règlements en haute mer ont été bien administrées. Nous avons cependant constaté des lacunes en ce qui concerne la surveillance et l'application des règlements dans la zone côtière. C'est ainsi que, en ce qui concerne la planification des opérations, le ministère n'avait pas établi de priorités pour les efforts devant être déployés à l'égard des diverses espèces. De plus, le ministère ne possédait pas de système permettant à la haute direction de recevoir l'information requise sur la surveillance dans la zone côtière et sur le respect des règlements.

8.33 Inspection. Le ministère a bien administré l'inspection des produits importés et de ceux qui, comme le saumon en conserve, nécessitent une inspection obligatoire. Nous avons cependant constaté des lacunes dans d'autres secteurs de ce programme. De façon générale, le ministère n'avait pas déterminé le niveau d'inspection à effectuer. Bien qu'il ait des méthodes d'échantillonnage statistique valables, le ministère ne les a pas appliquées régulièrement et uniformément à tous les produits, ni de façon précise aux usines et aux produits qui présentaient les plus grands risques pour la santé.

8.34 Programmes de mise en valeur. Les programmes de mise en valeur du ministère visent à améliorer les réserves naturelles de poissons grâce à plusieurs techniques telles que la construction et l'exploitation de piscifactures et de chenaux de ferai, de même que l'ensemencement des lacs. Le Programme de la côte Ouest, qui est le plus grand programme de mise en valeur du ministère, a généralement été bien administré. Par contre, le Programme de la côte Est n'a pas été, selon nous, administré en tenant compte des critères d'économie et d'efficience. C'est ainsi que nous avons constaté la présence de plusieurs piscifactures inefficaces et peu économiques, dont trois fort rapprochées sur la même rivière.

8.35 Ports pour petits bâteaux de pêche. Nous avons repéré certaines failles dans le processus de planification des ports pour petits bâteaux. Nous avons constaté, par exemple, qu'il n'existait pas de plan national approuvé pour l'aménagement de ces ports, à court et à long terme. Par ailleurs, il n'existait pas de critères permettant d'établir les priorités à donner aux projets sur une base nationale, ni de lignes directrices indiquant lorsque les projets devaient faire l'objet d'une analyse coûts-avantages.

8.36 Sciences et levés océaniques. En ce qui concerne le Programme des sciences et levés océaniques, notre examen a porté sur l'océanographie et l'hydrographie. Nous en avons conclu que ces deux activités avaient été raisonnablement bien administrées. Cependant, en ce qui concerne l'océanographie, qui est essentiellement une activité de recherche, le ministère doit élaborer des lignes directrices pour la préparation d'avant-projets et des critères permettant de sélectionner les nouveaux projets de recherche.

8.37 Recouvrement des coûts. Le ministère n'a pas mis en oeuvre un système efficace de recouvrement des coûts pour les services fournis à certains particuliers ou à certains groupes. En ce qui concerne les ports pour petits bâteaux, les tarifs en vigueur pour l'utilisation des installations portuaires n'ont pas changé depuis 1973 et ne correspondent pas au coût de prestation des services. Du fait qu'il a gardé le même barème depuis 1973, nous estimons que le ministère a perdu près de $ 5 millions de recettes. Dans d'autres secteurs, notamment ceux des embarcations et de l'exploitation des dépôts d'appâts, le ministère n'a pas procédé au recouvrement des coûts requis par le gouverneur en conseil. Cette situation a entraîné une perte de revenus évaluée à environ $ 2 millions par an.

8.38 Services de soutien. La gestion des services de soutien au sein du ministère s'est révélée généralement faible. Nous avons constaté de grandes lacunes en ce qui concerne la planification des ressources humaines, le système d'information sur ces ressources, de même que sur le plan de la formation. Nous avons également constaté de graves lacunes sur le plan de la gestion de l'informatique, à cause de l'absence d'une politique nationale bien consignée ou d'un plan à long terme et d'un plan national de sécurité pour l'informatique. Nous avons également relevé des défauts dans certains aspects de la gestion du matériel et de la gestion financière, et l'efficacité de la division de la Vérification interne avaient été entravée par un comité de vérification interne peu actif.

Observations et recommandations

La planification stratégique

8.39 La planification stratégique a pour objet d'établir et de passer en revue l'orientation et les objectifs fondamentaux d'un organisme, de même que les stratégies lui permettant d'atteindre ces objectifs. Avant 1980, les principales initiatives du ministère concernant la planification stratégique étaient consignées dans le Livre blanc de 1976 consacré aux pêches commerciales du Canada. Conformément aux exigences du département d'Etat au Développement économique, le ministère a préparé, en 1980, une étude stratégique globale passant en revue l'orientation et les objectifs de tout le ministère. Une mise à jour de ce document a été publiée en 1981.

8.40 Le ministère a pris d'autres initiatives en matière de planification qui font suite à cette étude stratégique globale. C'est ainsi qu'il a élaboré des plans nationaux, qui portent sur la plupart des principales fonctions. Ces plans nationaux constituent un prolongement détaillé de l'étude stratégique globale. Par ailleurs, conformément aux exigences du Conseil du Trésor, le ministère a entrepris un plan quinquennal de planification des opérations qui prévoit les ressources requises en vue d'atteindre les objectifs énoncés dans l'étude stratégique globale et dans les plans nationaux.

8.41 Le MPO a fait un grand effort pour améliorer la planification en instaurant de nouveaux systèmes de planification stratégique et de planification des opérations. Les divers processus de planification -- l'étude stratégique globale, les plans nationaux et le Plan quinquennal de planification des opérations -- n'étaient pas aussi complets et aussi intégrés qu'ils auraient dû l'être. Cependant, le ministère était conscient des secteurs susceptibles d'améliorations et il s'efforce actuellement de corriger la situation.

La mesure de l'efficacité

8.42 Évaluation des programmes. Au MPO, le Groupe de l'évaluation de la direction générale de l'Evaluation et de la Vérification est chargé d'évaluer l'efficacité des programmes du ministère et d'en rendre compte. Au cours de l'exercice 1980-1981, ce groupe avait six années-personnes et un budget de l'ordre de $ 400 000. Ce groupe en est encore au stade de la mise sur pied mais il a l'intention d'évaluer tous les programmes du ministère. Nous avons étudié en détail la composition et l'administration de ce groupe, de même que les évaluations envisagées et entreprises à ce jour.

8.43 En 1980, le ministère a émis une politique d'évaluation dans laquelle se trouvaient précisés les rôles et les responsabilités du Groupe de l'évaluation et du comité d'évaluation. À la même époque, un plan quinquennal d'évaluation a été approuve. Nous avons étudié cette politique et ce plan, et tous deux nous paraissent satisfaisants.

8.44 Le groupe avait terminé ses études d'évaluation des quatre programmes prévus au calendrier de la première année. L'étude préparatoire à l'évaluation (aussi appelée planification de l'évaluation) des cinq programmes de la deuxième année du plan d'évaluation avaient été terminée, et le groupe avait entrepris ses travaux sur les études d'évaluation de ces programmes. Nous avons examiné deux des études qui avaient été terminées au cours de la première année et quatre des cinq évaluations prévues pour la deuxième année du plan d'évaluation.

8.45 En 1981, le Conseil du Trésor a approuvé un "Guide sur la fonction de l'évaluation des programmes". Ce document et d'autres documents correspondants, récemment publiés, contiennent des directives sur les activités d'évaluation dans les ministères et les organismes. Cependant, comme les évaluations prennent une expansion rapide dans toute l'administration gouvernementale, on déplore un manque de personnel qualifié et expérimenté.

8.46 Nous avons constaté que les études d'évaluation et les études préparatoires étaient de qualité inégale et que certaines évaluations étaient en retard. Nous avons cependant noté que le groupe avait fait de réels progrès en ce qui concerne la planification et l'exécution des évaluations, et que ces activités correspondaient de façon satisfaisante aux exigences du guide du Conseil du Trésor sur l'évaluation des programmes et à nos propres critères de vérification en matière d'évaluation et de rapport de l'efficacité.

8.47 Le ministère était conscient des problèmes rencontrés par le Groupe de l'évaluation au cours de ses premières années d'existence et s'efforçait de l'aider à poursuivre ses premiers progrès en plaçant du personnel qualifié dans les postes vacants et en respectant encore davantage les lignes directrices du Conseil du Trésor pour ce qui est de planifier et d'effectuer l'évaluation de l'efficacité des programmes.

8.48 Le Groupe de l'évaluation doit, au moins une fois tous les cinq ans, évaluer l'efficacité de tous les programmes. De plus, les gestionnaires de chaque programme doivent eux-mêmes mettre en oeuvre des méthodes appropriées pour contrôler constamment dans quelle mesure leurs programmes atteignent les résultats ou les objectifs escomptés. Pour pouvoir mesurer l'efficacité d'un programme, il importe d'en énoncer clairement les objectifs.

8.49 Afin de déterminer dans quelle mesure les méthodes devant permettre de mesurer l'efficacité des programmes étaient satisfaisantes, nous avons étudié les systèmes mis en oeuvre dans la région de l'Atlantique pour mesurer la qualité du contrôle de l'accès aux ressources halieutiques. Le processus de délivrance des permis permet de déterminer les personnes et les bâteaux qui peuvent s'adonner à la pêche. Le processus de répartition établit le total acceptable des prises en un an et divise ce nombre entre les divers groupes de pêcheurs. Ensemble, ces deux activités permettent de déterminer dans quelles circonstances les différentes espèces de poissons sont pêchées, et par qui exiles le sont.

8.50 Nous avons examiné le Plan de gestion des poissons de fond de l'Atlantique (1981) comme principal exemple du processus de répartition. Ce plan de répartition alloue environ 60 à 65 p. 100 de toutes les prises dans l'Atlantique. En 1980, ces prises ont été évaluées à $ 227 millions.

8.51 L'établissement d'objectifs précis en matière de répartition est une tâche difficile. Ce n'est que depuis le milieu des années 1970 que l'on a tenu compte, de façon explicite, des avantages économiques et du bien-être social dans la gestion des pêches. Auparavant, on n'accordait d'importance qu'aux aspects biologiques, tels que le nombre maximum de poissons que l'on pouvait raisonnablement prendre. Il faut un certain temps pour mener des analyses et établir des systèmes d'information permettant de gérer les ressources halieutiques et de bien comprendre leurs caractéristiques et leurs incidences socio-économiques. Dans certains secteurs, ce n'est que récemment que ce genre de renseignements est devenu accessible aux gestionnaires des pêches.

8.52 Bien que le ministère se soit efforcé, depuis le milieu des années 1970, de clarifier ses objectifs socio-économiques, nous avons conclu que les objectifs reliés à la délivrance des permis et aux activités de répartition dans l'Atlantique n'étaient pas suffisamment précis. Ainsi la délivrance des permis a une grande incidence sur le revenu des pêcheurs et le ministère a inclus, au nombre de ses objectifs, "l'amélioration des revenus" dans le cadre du programme des permis. On pourrait s'attendre à ce que des objectifs précis, tels que la moyenne des salaires dans l'industrie ou un seuil de pauvreté déterminé, servent à clarifier davantage cet objectif.

8.53 De plus, les objectifs du Plan de gestion des poissons de fond de l'Atlantique (1981) visaient, entre autres, à améliorer les revenus des pêcheurs de même qu'à maintenir et à promouvoir la viabilité économique des villages côtiers. La viabilité économique peut être exprimée de façon plus précise, en indiquant une proportion précise des revenus d'une collectivité ou les emplois provenant de l'industrie de la pêche. Il est possible de donner des objectifs plus clairs pour les revenus, et il est nécessaire de le faire si l'on veut mesurer l'efficacité des programmes et tenir les gestionnaires responsables de leur rendement.

8.54 Contrairement aux exigences prescrites dans le Guide du Conseil du Trésor, le ministère n'a pas terminé le profil des composantes d'évaluation de ses programmes. De tels profils comprennent les objectifs d'un programme ainsi qu'un énoncé des incidences escomptées. Ils peuvent aider à établir

l'imputabilité des gestionnaires de programme et servir à évaluer l'efficacité des programmes dont ils sont responsables, surtout en ce qui concerne certaines fonctions clés, notamment la délivrance des permis et la répartition des stocks qui régissent l'accès et la répartition des ressources halieutiques.

8.55 Le ministère devrait s'assurer que les profils des composantes d'évaluation de programme sont achevés pour tous ses programmes.

8.56 Programme de mise en valeur des salmonidés Le ministère a déployé de très grands efforts pour définir et mesurer les objectifs du Programme de mise en valeur des salmonidés. Ce programme utilise diverses techniques de mise en valeur pour atteindre son objectif, qui est de doubler le nombre des saurons sur la côte occidentale du Canada. Le ministère s'attend à ce que la pêche de ces poissons procure des avantages socio-économiques sur le plan du revenu national, du développement régional, de l'emploi, de la préservation des ressources, de la protection de l'environnement, ainsi qu:aux populations autochtones.

8.57 Nous avons retenu trois projets de mise en valeur à Chilliwack, Puntledge et Tlupana Inlet. Ces projets avaient été terminés et illustraient la méthode d'analyse coûts-avantages qui avait servi à tous les projets de mise en valeur. Nous avons examiné les hypothèses émises et le genre de renseignements utilisés pour ces trois projets.

8.58 La mesure de l'efficacité du Programme de mise en valeur des salmonidés faisait appel à des méthodes généralement satisfaisantes. Notre examen a toutefois révélé que les données disponibles n'avaient pas la même qualité ni la même précision, et que certaines hypothèses s'écartaient considérablement des probabilités. On savait, par exemple, que les données relatives aux prises de poisson ou à la répartition des prises entre les différents groupes, tels que les pêcheurs amateurs ou les flottes américaines, renfermaient des erreurs au départ. Par ailleurs, le ministère supposait un certain niveau de survie et de prises de poissons pour évaluer les avantages des programmes de mise en valeur. Bien que l'on doive supposer un certain niveau, l'expérience du ministère a démontré que ces taux de survie et de prises peuvent varier selon un coefficient aussi élevé que deux. Lorsqu'on utilise de telles hypothèses et de telles données dans les analyses de coûts-avantages, on peut mettre en doute la validité du rapport coûts-avantages qui sert à déterminer si un projet sera ou non entrepris. Enfin, en ce qui concerne la validité de certaines hypothèses, le ministère est parti du principe que la valeur en immobilisation de la flotte de pêche ne connaîtrait pas de hausse. Il est cependant raisonnable de s'attendre à une certaine augmentation de cette valeur, par exemple en ce qui concerne la capacité de l'équipement. Ces augmentations dans les immobilisations de la flotte entraîneraient un rapport coûts-avantages moins favorable pour les projets envisagés.

8.59 De façon générale, lorsque des données peuvent faire l'objet d'un certain nombre d'erreurs ou être modifiées avec le temps et qu'on les incorpore dans le rapport coûts-avantages, on prépare plusieurs ratios fondés sur des solutions de rechange probables. Le ministère a entrepris ce genre d'analyse de sensibilité pour certaines variables du projet de la rivière Puntledge, de même que pour les prix futurs du saumon, dans le cadre de tous les projets.

8.60 Le ministère devrait entreprendre d'autres analyses de sensibilité lorsque les hypothèses et les données sont susceptibles de varier de façon importante et que ces variations peuvent avoir une incidence marquée sur le rapport "coûts-avantages".

8.61 La méthodologie générale ayant servi au Programme de mise en valeur des salmonidés pourrait s'appliquer à d'autres projets du ministère. Des initiatives ont déjà été prises pour étendre cette méthodologie aux secteurs de l'application des règlements, de la réglementation et de la protection du poisson sur la côte du Pacifique.

8.62 Le ministère devrait étudier la possibilité d'appliquer à d'autres de ses programmes la méthodologie de mesure de l'efficacité ayant servi au Programme de mise en valeur des salmonidés.

Les recherches sur les pêches

8.63 A la Gestion des pêches, la recherche est fortement décentralisée. Elle est répartie sur six régions, chacune ayant sa propre administration. Il y a neuf établissements de recherche. En 1980-1981, le coût de la recherche était d'environ $ 50 millions, avec plus de 800 années-personnes directement associés à la recherche sur les pêches.

8.64 Nous avons examiné les systèmes de décision, de même que les méthodes de planification et de contrôle des activités de recherche et de développement. Notre examen visait à examiner le bien-fondé du système et des méthodes permettant de s'assurer que le Programme de gestion des pêches administrait ses recherches de façon économique et efficiente.

8.65 La gestion des ressources halieutiques nécessite de nombreux travaux scientifiques pour déterminer le volume optimal des prises de poisson afin d'assurer la protection des poissons et leur reproduction, tout en offrant le maximum d'avantages socio-économiques. Pour s'acquitter de son mandat, le ministère a entrepris un programme intégré d'évaluation et d'analyse des ressources pour les principales espèces.

8.66 Les méthodes adoptées par le ministère pour évaluer l'ampleur des réserves s'inspirent d'une méthodologie scientifique et statistique instaurée au début des années 1970 et améliorée par la suite. Le ministère a des méthodes fort bien développées à cet égard. Cependant, comme la population de certaines espèces peut subir des variations naturelles importantes, les données relatives à ces espèces ne sont pas aussi fiables que pour d'autres.

8.67 Certains programmes de recherche sont orientés vers une compréhension à long terme du comportement de certaines espèces et des relations qui existent entre les espèces. Cependant, les spécialistes des pêches se préoccupent beaucoup du fait que l'accent a été mis sur une évaluation précise des réserves, au détriment de la recherche à long terme. En ce qui concerne certaines espèces, le manque de recherche pose un problème à la gestion efficace des ressources à long terme, de même qu'aux négociations internationales.

8.68 Nous avons constaté un déséquilibre apparent dans les ressources allouées aux différentes espèces, en comparant le niveau des ressources consacrées à certaines espèces aux avantages présents et futurs qu'elles procurent. Nous n'ignorons pas, cependant, que la répartition des ressources destinées à la recherche est fonction de la perception qu'a le public des besoins en matière de services, et des antécédents historiques. C'est ainsi que de nombreux efforts en ce qui concerne l'habitat et la mise en valeur ont été consacrés aux saurons de la côte de l'Atlantique. Selon une étude du ministère, la région des Maritimes a dépensé 29 cents pour chaque dollar de poisson pêché dans cette région en 1978- 1979; ces dépenses incluent la recherche et l'application des règlements. En ce qui concerne le saumon, au moins $ 12,60

ont été dépensés pour chaque dollar de poisson pêché. Le ministère n'avait pas entrepris une analyse coûts-avantages pour déterminer le niveau de dépenses approprié pour chacune des espèces.

8.69 Le ministère devrait entreprendre des études en vue de déterminer la façon de répartir ses ressources en matière de recherches et d'application des règlements.

L'expansion économique

8.70 La direction générale de l'Expansion économique du ministère de Pêches et des Océans est chargée de l'élaboration des politiques économiques, des programmes d'aide aux pêcheurs, de la commercialisation et des ententes internationales. Notre vérification a porté sur l'élaboration des politiques économiques et sur les programmes d'aide aux pêcheurs.

8.71 Analyse économique. Les analyses économiques sont essentielles pour une grande gamme d'activités du ministère. Elles permettent d'élaborer une politique économique, de répartir les quotas de poissons ainsi que d'évaluer et de concevoir les programmes d'aide aux pêcheurs.

8.72 Dans la région de Terre-Neuve, des études ont été entreprises sur certaines pêches et sur le rendement financier de certaines parties de la flotte de bâteaux de pêche. Cependant, ces études avaient porté sur de grands bâteaux et sur certaines pêches spécialisées, comme les crevettes et les crabes; il restait encore à étudier la grande majorité de la flotte, à savoir les petites embarcations de la région de l'Atlantique opérant en eaux côtières. La région de Terre-Neuve compte entreprendre une étude de la flotte côtière en 1981.

8.73 Bien que le ministère ait amélioré la qualité et la gamme de ses analyses économiques, d'autres améliorations s'imposaient, notamment en ce qui concerne la flotte côtière de l'Atlantique. Sans une analyse adéquate de la flotte côtière, le ministère aura de la difficulté à prendre les décisions qui s'imposent en matière de répartition ou à évaluer les programmes d'aide aux pêcheurs qui visent souvent à aider les pêcheurs des eaux côtières. C'est ainsi que le ministère a alloué 60 p. 100 de la morue du Nord aux flottes côtières, sans faire d'analyses quantitatives des répercussions sur l'emploi, la qualité du poisson, l'amélioration des revenus, la stabilisé, l'efficience économique et la répartition aux autres flottes.

8.74 Le ministère devrait s'assurer que ses analyses économiques s'étendent notamment à la flotte côtière de l'Atlantique.

8.75 Statistiques sur les prises. Les statistiques sur les prises sont essentielles pour un certain nombre d'activités. On s'en sert dans le secteur de la recherche sur les pêches pour déterminer le volume total des prises acceptables, lors du processus de répartition des contingents de poissons et pour les analyses économiques, afin de déterminer les revenus des pêcheurs et de contrôler les contingents de poissons. Ces statistiques sont publiées chaque mois et chaque année, à l'intention du public, et l'on s'en sert dans les négociations internationales.

8.76 Étant donné que les statistiques sur les prises servent à différentes fins, il existe des exigences concurrentes et contradictoires à l'égard des mêmes données. C'est ainsi que pour la gestion des contingents, les données doivent parvenir absolument en temps voulu. Lorsqu'ils fixent le total des prises acceptables, les chercheurs ont cependant besoin de données précises

sur les prises et sur les endroits d'où elles proviennent; dans ce cas le facteur temps est de moindre importance. Compte tenu de ces différentes exigences en matière de données, le ministère a créé un certain nombre de systèmes de données.

8.77 Le ministère était conscient des problèmes que soulevait la production de données à la fois précises et à jour. L'administration centrale et les régions avaient essayé plusieurs fois de résoudre ces problèmes. Néanmoins, le dédoublement d'efforts, le manque d'à propos des données et leur inexactitude, et le manque de coordination au niveau des régions étaient encore des problèmes réels.

8.78 Le ministère devrait revoir le système actuel de compilation des statistiques sur les prises pour s'assurer qu'il répond aux besoins de ses utilisateurs, de la façon la plus rentable possible.

8.79 Programmes d'aide aux pêcheurs. Nous avons examiné le principal programme visant à fournir de l'aide aux pêcheurs, c'est-à-dire le Programme d'aide aux bâteaux de pêche.

8.80 Au départ, ce programme visait à accroître la productivité et l'efficience des flottes de pêche du Canada, en donnant aux pêcheurs une aide financière pour leur permettre de construire de nouvelles embarcations et de modifier les embarcations existantes. Depuis que ce programme a été lancé, en 1942, ses objectifs ont été élargis de façon à aider les pêcheurs indépendants, et à créer des emplois dans les chantiers navals de même que dans les industries connexes. Pendant l'exercice se terminant au 31 mars 1979, les dépenses se sont élevées à $ 10,7 millions en vue de la construction de 763 nouvelles embarcations et la modification de 22 autres.

8.81 Notre examen du Programme d'aide aux bâteaux de pêche a révélé qu'il ne répondait pas aux critères d'économie et d'efficacité. Dans les pêcheries de la côte Est, la capacité excédentaire de la flotte de pêche a été un grand problème. Une étude demandée par le ministère et publiée en octobre 1979 a révélé que le programme avait contribué à aggraver la situation parce qu'il avait subventionné la construction de bâteaux ayant de plus grandes possibilités de prises. Cette même étude a conclu que ce programme a eu pour conséquence d'accroître le prix de tous les bâteaux de pêche, bien qu'un seul bateau sur trois nouvellement construits ait été subventionné. Ceci pourrait occasionner des conflits avec d'autres programmes du ministère.

8.82 Le contrôle exercé sur les activités du programme n'était pas suffisant. Nous avons constaté, dans un certain nombre de cas, que les critères d'admissibilité et les contrôles financiers du ministère n'étaient pas respectés. C'est ainsi que 45 dossiers ne contenaient aucune preuve que les bâteaux avaient été inspectés en cours de construction, ou qu'ils étaient assurés. Bien que les règlements précisent que les embarcations doivent servir à la pêche pendant un certain nombre d'années après avoir été remplacées, aucun des 67 dossiers étudiés ne contenait de rapports sur des activités de pêche subséquentes. Les critères d'admissibilité, publiés par le ministère, avaient tous été enfreints au moins une fois.

8.83 Le ministère devrait appliquer ses critères d'admissibilité et ses contrôles au Programme d'aide aux bâteaux de pêche.

La gestion des pêches

8.84 La gestion des pêches comporte toute une gamme d'activités, y compris la répartition des réserves de poissons, les règlements, la surveillance et l'application des règlements, l'inspection et la mise en valeur des stocks de poissons. En 1980-1981, la gestion des pêches comptait plus de I 700 années- personnes.

8.85 La répartition des stocks de poissons. Le processus de répartition est l'étape essentielle du processus de gestion des réserves parce que la répartition des réserves de poissons entre les pêcheurs et les régions donne au ministère le pouvoir de contrôler les retombées économiques. C'est pendant le processus de répartition que les gestionnaires des pêcheries établissent des quotas de prises pour les différentes espèces de poissons.

8.86 Pour commencer, les gestionnaires du ministère reçoivent des conseils scientifiques sur le quota de la "meilleure prise" en vue de déterminer l'équilibre le plus approprié entre l'exploitation maximale des ressources, d'une part et, d'autre part, la conservation et la repopulation des stocks de poissons. Des qu'ils ont reçu les conseils des chercheurs, des comités consultatifs élaborent des plans provisoires de gestion des pêches. La préparation de ces plans se fonde généralement sur des conseils scientifiques, des répartitions antérieures, la politique de la haute direction et sur les analyses économiques disponibles. Le plan de gestion des pêches détermine le total des prises admissibles par espèces pour différents secteurs géographiques, et pour les divers types de matériel et de pêcheurs. Par le passé, les consultations avec les divers groupes concernés ont constitué une étape importante de ce processus.

8.87 Notre vérification a révélé la présence de deux défauts dans le processus de répartition. Tout d'abord, comme nous l'avons souligné à la rubrique "Mesure de l'efficacité", le ministère n'avait pas suffisamment défini ses objectifs socio-économiques en ce qui concerne la répartition des stocks. Par ailleurs, le ministère n'avait pas officiellement établi un ordre de priorité des objectifs, ni prévu d'ordre de rechange, en cas de conflits ou lorsqu'il était de toute évidence impossible d'atteindre tous les objectifs.

8.88 Le manque de renseignements sur les incidences économiques et sociales des méthodes de répartition de rechange constituait une deuxième faiblesse du processus de répartition. Nous avons constaté que le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des plans de gestion devenait de plus en plus onéreux. Nous n'avons pu trouver de traces d'études de rentabilité du processus de consultation, ni de solutions de rechange pour l'élaboration de plans de gestion, telles que la méthode employée par le gouvernement américain par laquelle ce sont les représentants des pêcheurs qui procèdent à la répartition.

8.89 Le ministère devrait étudier des solutions de rechange au système de répartition des stocks de poisson, là où c'est faisable.

8.90 Nous avons constaté des problèmes au niveau de la coordination de certains plans de gestion des pêches qui avaient été élaborés avec d'autres programmes du ministère au cours du processus de répartition, et notamment les programmes d'application des règlements et des permis. Plusieurs plans visaient à répartir les stocks actuels de poissons de façon à obtenir un niveau stable d'exploitation, mais d'autres programmes permettaient l'expansion du volume actuel d'exploitation ou l'émission de nouveaux permis de pêche.

8.91 Ainsi, comme nous l'avons précisé antérieurement, le problème du volume s'est aggravé en raison du Programme d'aide aux bâteaux de pêche. Par

ailleurs, bien que les plans de pêche du ministère se soient fondés, dans bien des cas, sur un nombre limité de permis, nous avons trouvé des cas où, en 1980, le nombre des permis accordés dans les Maritimes avait continué d'augmenter pour la pêche aux poissons de fond, aux harengs et aux pétoncles qui sont des espèces limitées. Cette augmentation entraîna une plus forte pression sur les stocks qui étaient déjà, dans certains cas, exploités au maximum.

8.92 Même si les plans de gestion des pêches prévoyaient l'interdiction de la pêche commerciale du saumon au Nouveau-Brunswick (interdiction levée en 1981) et des versements de compensation de $ 1,5 million par an aux pêcheurs commerciaux, les prises accidentelles et illégales de saurons ont grandement nui au but de cette interdiction, selon le ministère. On appelle "prises accidentelles" les poissons attrapés lors de la pêche à d'autres espèces autorisées par un permis.

8.93 Tous les programmes et toutes les activités du ministère concernant la gestion des pêches devraient être dûment coordonnés, pour minimiser les contra- dictions et les répercussions mutuelles.

8.94 La délivrance des permis. La plupart des grandes pêches sont contrôlées par des permis de pêche commerciale. En général, le nombre des permis est limité, ce qui empêche une exploitation excessive de ces pêches.

8.95 Le ministère ne possédait pas de politiques logiques et claires sur le droit de propriété, l'utilisation et le transfert des permis. En l'absence de telles politiques, les régions ont adopté leurs propres lignes de conduite qui sont aussi déroutantes pour les pêcheurs que pour les cadres du ministère. Ainsi, sur la côte occidentale la plupart des permis peuvent être transférés ce qui n'est pas le cas sur la côte orientale. Les régions de la côte Est ont également des règlements différents en matière de propriété. Le ministère n'a pas pu nous expliquer la raison de ces différences.

8.96 Le fait que le ministère possède des règlements sur certains aspects de la délivrance des permis, mais non sur tous, constitue une deuxième lacune. En 1981, le ministère a dû procéder à un règlement hors cour à l'égard d'un pêcheur auquel, selon les juristes du ministère, on ne pouvait refuser un permis en invoquant des politiques non précisées dans les règlements.

8.97 Le ministère devrait formuler des principes généraux et des politiques sur la délivrance des permis en ce qui concerne l'utilisation, le droit et le transfert de propriété et devrait rédiger des règlements qui s'y rapportent.

8.98 Les règlements. Le ministère émet des règlements conformément aux lois qu'il applique. La façon de procéder pour émettre et modifier les règlements n'était pas satisfaisante, puisque les règlements n'étaient pas émis lorsqu'ils étaient requis. C'est ainsi que les règlements régissant le Plan de gestion des poissons de fond de l'Atlantique pour 1981 n'a été promulgué qu'en janvier 1981.

8.99 Le ministère devrait pouvoir émettre les règlements en temps opportun.

8.100 La surveillance et l'application des règlements. Depuis bien des années, la surveillance et l'application des règlements dans les eaux côtières et intérieures ont porté sur les espèces traditionnelles, telles que le saumon et le homard. Au cours des années 1960 et au début des années 1970, les stocks

de haute mer ont été gérés par la Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, dont le Canada faisait partie. En 1977, lorsque la limite de pêche de 12 milles a été repoussée à 200 milles, les responsabilités et la complexité des activités de surveillance et d'application des règlements s'en sont trouvées totalement modifiées. Le Canada a assumé l'entière responsabilité de la gestion directe d'un certain nombre de réserves de poissons, tels que la morue, le hareng, le merlu, le flétan et le sébaste en eaux cotières et en haute mer. Le ministère s'est acquitté de son nouveau rôle en prenant certaines mesures, telles que des restrictions de pêche aux étrangers, des exigences en matière de permis, des restrictions sur le matériel de pêche et des plans de gestion visant à conserver et à accroître les stocks de poissons.

8.101 Au ministère, les activités de surveillance et d'application des règlements se subdivisent en deux secteurs: haute mer et eaux côtières. Le ministère a bien géré ses activités de surveillance et d'application des règlements en haute mer. Depuis 1977, il a instauré certaines techniques telles que l'observation a bord, la surveillance aérienne, des visites sur les bâteaux de pêche et un système d'information sur ordinateur lui permettant de s'assurer que les flottes nationales et étrangères qui sillonnent au large des côtes se conforment aux règlements.

8.102 Nous avons toutefois constaté des lacunes dans la gestion des activités de surveillance et d'application des règlements en eaux côtières. La planification des opérations présentait certaines faiblesses du fait que le ministère n'avait pas établi de priorités, ni précisé les efforts qu'il fallait déployer pour chaque espèce. D'autre part, il n'avait pas précisé comment devaient être réparties les ressources entre l'application des règlements et les autres fonctions telles que la délivrance des permis, la collecte des données, les relations publiques, etc. Les besoins en années-personnes et en matériel, c'est-à-dire le coût de la mise en application des règlements, variaient considérablement d'une espèce à l'autre. En l'absence de priorités, le ministère ne pouvait pas établir de méthodes appropriées pour le respect des règlements, ou préparer de budget précis.

8.103 Le ministère devrait déterminer des priorités dans le cadre de son système de planification des opérations relatif à la surveillance côtière et à l'application des règlements. Il devrait se servir de ces priorités lors de la planification des opérations pour déterminer comment les ressources de surveillance et d'application des règlements devraient être réparties entre les différentes espèces de poissons et entre des activités telles que la délivrance des permis et la collecte des données.

8.104 Vu le nombre des activités de surveillance et d'application des règlements dans la zone côtière, il faut que le ministère se dote d'un système d'information indiquant comment sont dépensées les ressources. Le ministère ne possédait pas de système d'information de gestion sur les activités côtières. De tels renseignements sont essentiels pour pouvoir établir les plans opérationnels, régionaux et sectoriels et comparer les résultats par rapport aux plans établis.

8.105 Le ministère devrait s'assurer qu,il a l,information voulue sur la façon dont sont déployés les efforts consacrés aux activités de surveillance et d'application des règlements, dans la zone côtière.

8.106 L'inspection. Le programme d'inspection des poissons vise à protéger le public des fraudes et des risques d'intoxication. Le ministère possède 400

années-personnes et un budget annuel de $ 10 millions pour inspecter quelque I 300 usines de transformation. Le programme d'inspection porte sur les sept points suivants:

-bâteaux de pêche et accostage des bâteaux de pêche;

- déchargement, manutention et transport;

-enregistrement des usines de transformation;

-inspection des usines;

-inspection des produits - catégories de qualité;

-inspection des produits - hygiène, sécurité, qualité minimum;

-inspection des produits - importations.

8.107 Plusieurs aspects du programme d'inspection des poissons ont été bien administrés. La méthode adoptée par le ministère pour les produits faisant l'objet d'une inspection obligatoire, tels que le saumon en conserve, ou pour les produits nécessitant un certificat d'exportation, était fondée sur une évaluation des processus clés et sur des techniques d'échantillonnage valables. Près de 40 p. 100 de la production nécessite une inspection obligatoire. Le ministère a bien administré l'inspection des dérivés de poissons importés en classant par ordre les pays et les catégories de produits, et centré ses efforts sur les secteurs présentant le plus de risques. L'inspection annuelle des usines s'est également faite de façon satisfaisante.

8.108 Pour environ 60 p. 100 de la production qui ne nécessitait pas d'inspection obligatoire, l'échantillonnage n'était pas fait selon une méthode statistiquement valable et le ministère n'avait pas déterminé le niveau d'inspection requis. Le ministère songe à évaluer les usines. Il s'agit là d'une première étape en vue d'établir des niveaux d'inspection.

8.109 Le ministère devrait établir des critères permettant de catégoriser les risques dans toutes les usines et installations et, pour faciliter l'établissement de niveaux d'inspection dans chaque usine, il devrait appliquer ces critères pour évaluer les usines et les installations qu'il inspecte.

8.110 Le ministère devrait adopter un échantillonnage et des plans d'inspection statistiquement valables pour toutes les usines de poissons et tous les produits qu'il inspecte.

8.111 Le ministère possède un système de mesure du rendement des activités d'inspection. Cependant, il ne l'utilise pas parce que certaines régions ont estimé que les résultats obtenus ne convenaient pas à leurs besoins. Par conséquent, il n'a pas pu obtenir les renseignements précis et à jour nécessaires à la planification et au contrôle des inspections.

8.112 Le ministère devrait s'assurer qu'il peut obtenir, en temps voulu, l'information nécessaire pour répondre aux besoins de la gestion des inspections.

8.113 Le ministère des Pêches et des Océans a pris deux grandes initiatives sur le plan de l'inspection. La première concerne une évaluation d'envergure qui devrait être terminée au début de 1982. La deuxième porte sur le Programme

d'amélioration de la qualité visant à relever la qualité du poisson canadien. Il est trop tôt pour évaluer les résultats de ce nouveau programme, mais le plan initial permet de supposer qu'il comblera certaines des lacunes que l'on trouve dans le programme actuel d'inspection en améliorant la manutention des poissons, en instaurant des degrés de qualité et en exigeant des usines de transformation du poisson qu'elles adoptent des programmes de contrôle de la qualité.

8.114 La mise en valeur. Le ministère des Pêches et des Océans met en valeur les réserves naturelles de poissons sur la côte Est et sur la côte Ouest grâce à certaines techniques telles que les piscifactures, les chenaux de ferai et l'ensemencement des lacs. Sur la côte occidentale, la mise en valeur constitue un élément principal des activités du ministère, conformément à un programme approuvé par le Cabinet en 1977. Sur la côte orientale, la mise en valeur se fait à une échelle beaucoup plus petite.

8.115 Sur la côte du Pacifique, le Programme de mise en valeur des salmonidés vise à procurer des avantages socio-économiques et écologiques en contribuant au revenu national, au développement régional, à l'emploi, au bien- être des Autochtones et aux objectifs de protection de l'environnement établis par le gouvernement. Ces programmes appliquent des techniques de pisciculture aux différentes espèces de salmonidés du Pacifique. L'un des objectifs est de rétablir et de préserver la population et la répartition traditionnelles du saumon, par espèce et par stock.

8.116 Ce programme se déroulera en deux phases, l'intention à long terme étant de contribuer aux objectifs nationaux du gouvernement en produisant jusqu'à 150 millions de livres de saumon en plus par année. La phase l, qui porte sur les sept premières années, vise la construction de piscifactures et d'autres installations permettant de produire, au coût de $ 150 millions par an, 50 millions de livres supplémentaires de salmonidés. Quant à la phase Il, les objectifs fixés pour la production annuelle des salmonidés varieront en fonction des résultats obtenus dans le cadre des objectifs actuels du gouvernement sur le plan économique et social.

8.117 Ce programme est administré par la direction générale du Programme de mise en valeur des salmonidés qui rend compte de ses activités au ministre des Pêches et des Océans, par l'entremise de l'Office de mise en valeur des salmonidés.

8.118 Notre étude du Programme de mise en valeur des salmonidés a comporté un examen de l'ensemble du processus de planification, de la gestion financière, de la planification et de l'acquisition d'installations de production importantes, ainsi qu'une appréciation des méthodes d'évaluation des programmes dont il a été question antérieurement dans ce chapitre, et l'étude des rapports d'activités sur l'exploitation des piscifactures. Notre examen n'a toutefois pas porté sur les relations entre le Programme de mise en valeur des salmonidés et d'autres activités sur la côte occidentale, telles que la gestion des réserves, les règlements, la délivrance des permis et l'application des règlements.

8.119 En résumé, nous avons conclu que le Programme de mise en valeur des salmonidés était assorti de bons systèmes de planification, d'acquisition de biens d'équipement et de gestion financière.

8.120 Les plans stratégiques et opérationnels de ce programme ont été intégrés, et ils se sont fondes sur des études exhaustives, sur des informations recueillies auprès des utilisateurs et sur une étude de la haute direction. Ces plans identifiaient clairement le coût total du programme et les résultats anticipés. Les analyses de rentabilité des différents projets étaient fondées

sur des hypothèses et sur des données généralement conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor. On a établi des critères de sélection pour les projets, de façon à en arriver à un choix judicieux et à maximiser les avantages techniques et socio-économiques du programme.

8.121 Notre examen de quatre des cinq grands projets de construction terminés a révélé qu'on avait choisi les projets à la lumière d'une étude des solutions de rechange et d'une analyse coûts-avantages. Ces projets avaient été bien planifiés et bien administrés. Néanmoins, la direction générale n'avait pas élaboré de système permettant de faire le point et de rendre compte des projets terminés. Un tel système permettrait de comparer les résultats obtenus aux résultats anticipés, à la moyenne des résultats ou à d'autres normes de rendement en ce qui concerne les coûts, le temps et la qualité technique. Du fait qu'il n'existait aucun système de révision, la direction générale n'a pu identifier, ni tenir compte des points forts et des faiblesses de chacun des projets.

8.122 La direction générale du Programme de mise en valeur des salmonidés devrait élaborer et mettre en oeuvre des méthodes d'évaluation des projets a postériori, de façon à identifier les points forts et les points faibles des projets en vue d'améliorer la gestion de projets ultérieurs.

8.123 Le Programme de mise en valeur des salmonidés traverse une période de transition. Les premiers grands projets de construction viennent à peine d'être achevés. Leur exploitation et leur entretien constituent désormais les principales activités de cette direction générale.

8.124 Il existait, dans l'ensemble, un manque de systèmes officiels et uniformes pour la collecte des données et pour rendre compte de l'exploitation et des installations de mise en valeur. En dépit de la foule de données recueillies et des nombreux rapports produits, nous avons constaté un manque de rapports clairs et succincts sur le rendement. C'est ainsi que nous n'avons pas trouvé de rapport concis sur la date à laquelle on atteindrait la pleine capacité de production, ni sur l'avance ou le retard de la production en cours. Il n'existait aucune norme de production permettant de contrôler le rendement, et il n'existait aucun type de coût standard pouvant servir à évaluer la rentabilité de chaque installation.

8.125 Le ministère devrait établir des normes de production, des coûts standard et des rapports de rendement clairs et concis.

8.126 La direction générale a modifié le système de rapports et de gestion financière du ministère pour répondre aux exigences du Programme de mise en valeur des salmonidés. Ces changements n'ont toutefois pas été consignés. La direction générale a effectué plusieurs modifications et améliorations au système de rapports et de gestion financière du ministère. C'est ainsi qu'elle a établi des rapports et des analyses d'écarts, auxquels elle a donné suite chaque trimestre. On a effectué ces changements à l'insu de la direction du Contrôleur à l'administration centrale. En l'absence d'une explication détaillée par écrit des nouvelles procédures et des exigences en matière de rapports, les autres régions et directions du ministère n'en ont pas eu connaissance. Cette absence de documentation pourrait également occasionner des problèmes, advenant un changement important de personnel à la gestion financière du programme.

8.127 Le ministère devrait s'assurer que toutes les modifications apportées au système de gestion financière et au système de rapports sont d'abord examinées par la direction du Contrôleur et ensuite consignées.

8.128 Le ministère possède 12 piscifactures dans la région de l'Atlantique, pour la mise en valeur du saumon et de la truite. Ces établissements nécessitent 54 employés et un budget annuel de l'ordre de $ 1,9 million.

8.129 Les piscifactures montraient une certaine insouciance à l'égard des critères d'économie et d'efficience. Nous avons constaté que plusieurs d'entre elles n'étaient ni économiques, ni efficientes. C'est ainsi qu'il y avait trois piscifactures, proches l'une de l'autre, sur une même rivière. Le ministère a reconnu pouvoir réaliser des économies en éliminant au moins une de ces installations.

8.130 Après avoir examiné les documents du ministère, nous avons constaté que celui-ci était au courant de la situation des piscifactures depuis plusieurs années, et qu'il n'avait rien fait pour la corriger.

8.131 Le ministère devrait organiser de façon rationnelle son réseau actuel de piscifactures, en vue d'en accroître l'économie et l,efficience.

Les ports pour petits bâteaux

8.132 Le ministère est chargé d'exploiter et de gérer quelque 2 400 ports de pêche et de plaisance, dont la plupart se trouvent sur la côte orientale, et d'administrer les propriétés fédérales, les baux, les permis et les ententes s'y rapportant. Au cours de ces six dernières années, ce programme a coûté environ $ 35 millions et le ministère évalue à $ 1,5 milliard la valeur globale des installations. Les dépenses occasionnées dans les différents ports peuvent varier de zéro à plusieurs millions de dollars.

8.133 Ce programme est mis en oeuvre par la direction générale des Ports pour petits bâteaux, à Ottawa, et par six bureaux régionaux. Près de 70 p. 100 du budget, dont la majeure partie est consacrée aux ports de pêche, sont dépensés sur la côte Est. Le Programme des ports pour petits bâteaux varie grandement d'une région à l'autre. Ainsi, en Colombie-Britannique, l'accent est mis sur la gestion portuaire; a Terre-Neuve, la construction et la restauration des installations sont les principaux sujets de préoccupation. Notre examen visait à déterminer si l'acquisition et la gestion par le ministère des ports pour petits bâteaux tenaient dûment compte des critères d'économie et d'efficience.

8.134 Planification. Nous avons constaté une grande participation des utilisateurs à l'identification des besoins régionaux et, partant, à l'élaboration des plans régionaux. Par contre, il n'existait pas de plan national global et officiel pour le Programme des ports pour petits bâteaux; de plus, les projets identifies par les régions et soumis à l'approbation de l'administration centrale n'avaient pas été classés par ordre de priorité à l'échelle nationale, pour permettre d'attribuer les ressources disponibles aux différents projets selon leur importance. Le système actuel d'allocations relativement égales aux régions ne garantissait pas que les ressources fussent utilisées de façon à procurer les plus grands avantages socio-économiques.

8.135 Le ministère devrait élaborer un système de priorités pour les projets, à l'échelle nationale, de telle sorte que les ressources soient réparties en fonction des besoins les plus urgents.

8.136 Étude et examen des projets. Il n'existait pas de lignes directrices écrites indiquant dans quels cas il fallait effectuer des études socio-économiques pour déterminer la nécessité d'entreprendre certains projets.

Il y avait une grande divergence d'opinions entre les régions quant au moment où de telles études devraient être entreprises.

8.137 Le ministère n'exige pas d'examen a postériori des projets. Il n'avait pas identifié ni mis par écrit les points forts à conserver et les faiblesses à éviter pour les projets ultérieurs. Les augmentations de coûts n'avaient pas été clairement différenciées des augmentations ou des diminutions attribuables à l'envergure des travaux. Tout cela est nécessaire pour améliorer l'évaluation et le contrôle des projets ultérieurs.
8.138 Le ministère devrait émettre des directives permettant d'identifier les projets qui nécessitent des études socio-économiques, et veiller à ce que les projets principaux fassent l'objet d'un examen a postériori.

8.139 Administration portuaire. Le tarif en vigueur pour les services et l'utilisation des installations, conformément aux règlements sur les ports de pêche et de plaisance, n'a pas changé depuis que l'administration des ports pour petits bâteaux a été transférée, en 1973, du ministère des Transports au MPO. Aucune méthode n'a été utilisée pour vérifier régulièrement si les tarifs en vigueur étaient appropriés. La Direction n'a guère déployé d'efforts pour modifier les tarifs initiaux. Les tarifs en vigueur ne couvraient pas, ni ne traduisaient raisonnablement le coût de la prestation des services et l'utilisation des installations. Si l'on avait appliqué le taux d'inflation à ces tarifs, ils auraient été au moins le double de ce qu'ils sont aujourd'hui. Si le ministère avait augmenté ses tarifs chaque année, proportionnellement au taux d'inflation, il aurait pu obtenir environ $ 5 millions de plus qu'en appliquant les tarifs de 1973, comme il l'a fait.

8.140 La direction générale des Ports pour petits bâteaux devrait entreprendre une révision périodique des tarifs en vigueur pour les services et les installations qu'elle procure et recommander que ces tarifs soient modifiés, le cas échéant.

8.141 Mesure de l'efficacité. La direction générale des Ports pour petits bâteaux n'avait pas de méthode permettant de mesurer et de rendre compte de l'efficacité de son programme. La haute direction a reconnu la nécessité et l'opportunité de mesurer l'efficacité du programme. Nous avons appris que l'évaluation des ports pour petits bâteaux, entreprise par le ministère en avril 1981, allait entraîner l'établissement de nouveaux indices d'efficacité.

Les sciences et lèves océaniques

Les sciences océaniques

8.142 Le Programme de sciences océaniques, qui est essentiellement un programme de recherches en océanographie, est fortement décentralisé. L'organisation régionale comprend quatre régions distinctes, chacune ayant son administration propre. On compte quatre établissements de recherche. En 1980-1981, la recherche a coûté environ $ 33 millions, et a nécessité 750 années-personnes.

8.143 Notre vérification visait à déterminer si les systèmes en place permet- taient à la haute direction d'effectuer des recherches en tenant compte de l,économie et de l'efficience, et s'il existait des méthodes appropriées pour mesurer l'efficacité du programme.

8.144 En ce qui concerne l'océanographie, les systèmes de gestion des recherches étaient essentiellement bons, et certaines améliorations ont été récemment apportées à la planification stratégique et à la planification des

opérations de recherche. Nous avons cependant constaté plusieurs secteurs où il fallait apporter d'autres améliorations, pour s'assurer que ces initiatives procurent le maximum d'avantages.

8.145 Le processus de planification, entrepris il y a un an à peine, ne comportait pas de lignes directrices sur le niveau probable des fonds à allouer à la recherche en général ou aux secteurs cibles. En outre, on n'utilisait pas au mieux les mécanismes d'examen de programme et d'évaluation existants pour agir sur l'orientation des programmes de recherche.

8.146 Contrairement au secteur des pêches, celui de l'océanographie se livre essentiellement à de la recherche fondamentale. Le choix des projets constitue donc une étape critique dans le cycle des projets de recherche, car c'est là que la haute direction peut s'assurer qu'elle entreprend le projet qu'il faut. Etant donné que beaucoup de projets s'étendent sur plusieurs années, il est particulièrement important que le processus de sélection soit objectif, rigoureux, bien détaillé et normalisé à l'échelle de ce programme décentralisé. Bien qu'il existe un système officieux, le ministère n'a pas de lignes directrices officielles ou de critères de sélection pour documenter, proposer, établir le coût, évaluer, sélectionner et contrôler les nouveaux projets de recherche.

8.147 Le ministère devrait rendre officiels ses lignes directrices et ses critères de sélection régissant le choix, le contrôle et l'évaluation des nouveaux projets de recherche, et les communiquer à tous les intéressés.

Le Service hydrographique du Canada

8.148 Le Service hydrographique du Canada est chargé de produire et de mettre à jour des cartes marines et des tables des courants ainsi que des instructions nautiques pour les bâteaux naviguant dans les eaux canadiennes. En plus de son administration centrale à Ottawa, il compte quatre bureaux régionaux. Ce service produit et met actuellement à jour I 585 cartes. En 1980-1981, son effectif était de 600 années-personnes et ses dépenses de $ 27 millions.

8.149 Notre étude a comporté un examen du processus de planification et de contrôle et des systèmes permettant d'assurer l'efficience des opérations de ce service. Nous en avons conclu que ce service avait bien planifié et contrôlé les ressources dont il avait la gestion. Nous avons repéré certains problèmes dans le système principal de rapports permettant de rendre compte de l'inventaire des cartes, de la production et du temps consacré à tous les travaux de cartographie entrepris par le service. Les représentants de ce service nous ont dit qu'ils étaient d'accord avec nos commentaires et le système fait actuellement l'objet d'un examen.

Les services de soutien

8.150 Lorsque le MPO s'est séparé du ministère de l'Environnement, en avril 1979, il a dû accroître les services de soutien de son administration centrale pour pouvoir assurer les services précédemment fournis par le ministère de l'Environnement. Au moment de notre vérification, le ministère était encore en train d'identifier et de corriger certains défauts de la gestion de ses services de soutien.

8.151 Nous avons étudié les systèmes de gestion utilisés dans l'administration des services de soutien du ministère. Nous avons notamment examiné les systèmes

utilisés pour la gestion financière, la vérification interne, l'informatique, la gestion de l'utilisation optimale du personnel et la gestion du matériel et des installations.

8.152 La gestion financière. Du fait que le ministère des Pêches et des Océans est fortement décentralisé et que les régions fonctionnent de façon très autonome, il faut absolument qu'il ait une bonne planification financière, une bonne orientation fonctionnelle et de bons systèmes financiers. De cette façon, les cadres du ministère peuvent avoir la garantie que ses finances sont judicieuse- ment administrées.

8.153 Nous avons constaté des lacunes au niveau de la planification et des systèmes financiers, de même qu'un manque d'orientation fonctionnelle de la part de l'administration centrale à l'égard des questions financières.

8.154 Pour répondre à certains de ses besoins, après s'être séparé du ministère de l'Environnement, le MPO a créé, en août 1979, une direction du Contrôleur. Lors de notre vérification, cette direction était en train d'identifier les secteurs financiers du ministère qui nécessitaient certaines améliorations et de prendre les mesures correctives nécessaires.

8.155 La préparation des plans d'opération, du Budget des dépenses et des autres budgets était un des secteurs où nous avons relevé des lacunes. Dans bien des secteurs, les agents financiers avaient peu participé à la préparation des plans d'opérations et du Budget des dépenses pour l'exercice 1980-1981. Les agents financiers n'avaient pas examiné les demandes budgétaires pour s'assurer qu'elles avaient été soigneusement préparées et qu'elles contenaient une justification adéquate des ressources demandées. La majeure partie de la préparation des budgets n'était pas fondée sur une analyse des besoins mais sur une augmentation automatique. Suite à notre examen, le ministère a pris des mesures pour corriger ces défauts et a émis des instructions détaillées pour la préparation des plans de dépenses pour le programme de 1981-1982.

8.156 Le ministère devrait s'assurer que les agents financiers participent à la préparation des plans d'opération, du Budget des dépenses et des autres budgets, et qu'ils analysent les demandes soumises par les régions pour vérifier si elles ont été bien préparées et dûment étayées.

Le ministère des Pêches et des Océans

8.157 La direction ne fournissait pas régulièrement d'orientation et de coordination financières aux régions. Il n'y avait donc aucune garantie que les activités financières étaient exécutées de façon appropriée et uniforme partout dans le ministère. Par ailleurs, le ministère n'avait pas clairement confié la responsabilité de l'élaboration des systèmes financiers à la direction ou à d'autres groupes au sein du ministère. Ainsi, du fait qu'il n'existait pas de politique uniforme pour le contrôle et la comptabilité des sommes provenant du secteur privé et consacrées à la recherche et au développement, chaque région avait élaboré son propre système de contrôle et de comptabilisation de ces fonds. Depuis le 1er avril 1981, la direction du Contrôleur est responsable de l'élaboration et de la mise à jour des systèmes.

8.158 La direction du Contrôleur devrait fournir une orientation fonctionnelle aux services financiers du ministère et veiller à ce que l'élaboration des systèmes financiers régionaux soit dûment coordonnée.

8.159 La vérification interne. La vérification interne est assumée par la division de la Vérification interne de la direction de l'Evaluation et de la Vérification. Cette division a demandé au Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services d'entreprendre la plupart des vérifications, les autres étant effectuées par des firmes comptables du secteur privé.

8.160 Nous avons étudié le mandat de la fonction de vérification interne et la manière dont les vérifications avaient été planifiées, menées, consignées et suivies.

8.161 Au moment de notre vérification, aucune vérification des opérations n'avait été effectuée par cette division parce que son mandat ne comprenait pas de vérifications de ce genre avant décembre 1980. Cependant, la division était en train de préparer des plans pour s'acquitter de ses nouvelles tâches.

8.162 Bien que le Comité de vérification ait été créé en 1979, il ne s'est réuni pour la première fois qu'en avril 1981. Nous n'avons trouvé aucun indice permettant de conclure que le comité avait examiné la planification de la vérification, les politiques de vérification, les exigences en matière de ressources, les observations et les conclusions du rapport de vérification interne ou les plans d'action du ministère visant à combler les lacunes signalées dans les rapports de vérification.

8.163 Le Comité de vérification devrait prodiguer des conseils et aider la division de la Vérification interne en examinant ses plans, ses politiques et ses rapports, et en veillant à ce que le ministère donne dûment suite à ses principales observations.

8.164 L'informatique. Au ministère des Pêches et des Océans, l'informatique a pour principal rôle de recueillir, de classer et de diffuser des données relatives aux pêches et aux océans, et d'appuyer la recherche scientifique. En 1980-1981, le budget de l'informatique s'élevait à $ 10 millions et 153 années-personnes avaient été affectées à ces activités.

8.165 Nous avons constaté l'absence de politique nationale, de plan à long terme et de plan de sécurité pour l'informatique. Par conséquent, le ministère n'était pas assuré que les opérations de l'informatique répondaient aux besoins et aux plans des utilisateurs. En l'absence d'un plan de sécurité pour l'informatique, le ministère pourrait perdre d'importants renseignements compilés par ses ordinateurs et se trouver dans l'impossibilité de les remplacer. Cela s'est déjà produit au moins une fois.

8.166 Le ministère devrait adopter une politique nationale, un plan à long terme et un plan de sécurité pour l'informatique.

8.167 La gestion de l'utilisation optimale du personnel. En 1980-1981, le ministère a employé 5 500 années-personnes au coût approximatif de $ 153 millions.

8.168 Nous avons constaté que le ministère n'avait guère fait de planification en matière de ressources humaines et que le plan qui existait n'avait pas été convenablement intégré aux besoins des programmes à long terme. Le ministère courait donc le risque de ne pas avoir le nombre de personnes suffisantes, avec les compétences requises pour répondre à ses besoins opérationnels.

8.169 Nous avons constaté d'importantes faiblesses dans l'aptitude du ministère à prévoir la disponibilité de ses ressources humaines actuelles, car ses dossiers de ressources humaines n'étaient pas suffisamment complets pour lui permettre de dresser un répertoire des compétences dont il disposait. Par ailleurs, il n'avait pas déterminé le taux de roulement, le taux des retraites, le perfectionnement professionnel ou les plans de succession. Par conséquent, le ministère n'était pas en mesure d'élaborer de plans d'action permettant de répondre à des besoins identifiés à partir d'une analyse des compétences ou d'une projection de la disponibilité des ressources humaines.

8.170 Le ministère devrait améliorer sa planification des ressources humaines en élaborant des plans fondés sur ses besoins opérationnels actuels et futurs.

8.171 Le ministère n'avait pas de programme de formation satisfaisant, du fait que les besoins en formation n'avaient pas été officiellement identifiés ni évalués et qu'il n'existait pas de processus officiel pour la mise sur pied de cours ou de programmes fondés sur une analyse des besoins. Puisque le ministère n'avait pas de politique nationale pour la surveillance et l'application des règlements, les régions avaient établi leurs propres normes de recrutement et mis sur pied leurs propres programmes de formation, si bien que la quantité et la qualité de la formation offerte aux agents du ministère et aux nouveaux agents variaient considérablement d'une région à l'autre. Le ministère vient de nommer un directeur national chargé de coordonner les questions touchant l'application des règlements à l'échelle nationale, notamment le recrutement et la formation.

8.172 Le ministère ne se servait pas des résultats de l'évaluation du rendement pour identifier les besoins en formation. Les programmes actuels de formation et de perfectionnement ont été mis sur pied sur une base ad hoc. Il s'agissait essentiellement de cours d'orientation dispensés aux nouvelles recrues. En ce qui concerne les cours, les employés les choisissaient en fonction de leurs intérêts, et la direction des Ressources humaines n'était guère intervenue à cet égard.

8.173 Le ministère devrait identifier de façon plus systématique les besoins des employés en matière de formation.

8.174 Le ministère ne pouvait pas bien gérer ses ressources humaines du fait qu'il n'avait pas mis sur pied un système d'information intégré sur les ressources humaines. En plus de fournir des données sur la classification, les traitements et d'autres renseignements sur les employés faisant partie des effectifs, pareil système pourrait également servir à fournir d'autres données, notamment en ce qui concerne le taux de rotation et de départs, le nombre des retraites et les dates auxquelles on a procédé à l'évaluation du rendement des employés.

8.175 Le ministère devrait mettre sur pied des systèmes d'information sur les ressources humaines qui donneront aux gestionnaires les renseignements dont ils ont besoin pour la planification, la formation et d'autres aspects de la gestion du personnel.

8.176 La gestion du matériel et des installations. Le ministère possède de nombreux immeubles et autres bâtiments, de même qu'un matériel assez varié. Nous avons constaté que, par le passé, on n'avait pas accordé suffisamment d'attention à la gestion du matériel et des installations. Cependant, au cours de notre vérification, le ministère était en train de déceler les problèmes et d'y remédier.

8.177 Nous avons examiné la gestion d'un immeuble en construction, la gestion des véhicules, du matériel de laboratoire, des bâteaux et du matériel de manutention des poissons pris dans les eaux côtières.

8.178 La construction du Centre des pêches de l'Atlantique nord-ouest à Saint-Jean (Terre-Neuve), qui a coûté $ 33 millions, a été effectuée avant et après que le ministère des Pêches et des Océans se sépare du ministère de l'Environnement. Bien que des économies aient été réalisées grâce aux études de coûts qui avaient été entreprises pendant la période de construction, la planification de ce centre n'avait pas tenu compte des critères d'économie. Notre examen du projet conceptuel des experts-conseil, présenté pendant la période de planification, révéla plusieurs grandes erreurs. C'est ainsi que l'évaluation du coût avait été partiellement sous-estimée et était partiellement incomplète, si bien que les prévisions initiales étaient de $ 8,8 millions inférieures au devis définitif. On avait aussi, par la suite, sollicité et obtenu l'approbation du Conseil du Trésor sans évaluer dans quelle mesure ces lacunes compromettaient le bien-fondé de ce projet.

8.179 Par ailleurs, le ministère avait entrepris une partie de la deuxième phase du projet, au coût de $ 2,7 millions, alors que le Conseil du Trésor en avait limité le coût à $ 2 millions. Bien que le ministère ait reçu l'approbation du Conseil du Trésor pour achever la deuxième phase, il n'avait pas sollicité son autorisation pour augmenter les dépenses de $ 2 millions à $ 2,7 millions. Si l'ensemble du projet n'a pas excédé le total approuvé, c'est parce que le ministère n'a pas entamé la construction de la troisième et dernière phase du projet. Cette troisième phase devait ajouter une superficie de 39 500 pieds carrés, soit un quart de la superficie initialement prévue.

8.180 Le ministère devrait veiller à ce que les projets soumis soient dûment étayés de devis précis et détaillés.

8.181 Le ministère devrait maintenir ses dépenses dans le cadre des limites approuvées par le Conseil du Trésor.

8.182 Dans notre rapport de l'année dernière, nous avons déclaré que le système adopté par le ministère pour gérer sa flotte de bâteaux était générale- ment satisfaisant, exception faite des remarques contenues dans les alinéas 2.109 à 2.113. Nous avons donné suite à ces commentaires et constaté que les problèmes soulevés avaient été réglés de façon satisfaisante. Une autre question non réglée concernait l'évaluation, par le ministère, des principaux travaux de radoub à l'issue des projets, sans que le ministère ait résolu avec le Conseil du Trésor ou avec le ministère des Approvisionnements et Services le problème causé par le fait que le MAS n'incluait pas les frais de transport et les frais divers lorsqu'il évaluait les soumissions de réparation et de radoub.

8.183 En ce qui concerne le matériel du programme de réhabilitation de la pêche côtière, le ministère a pris ou est en train de prendre des mesures satisfaisantes en ce qui concerne la plupart des problèmes soulignés à l'alinéa 12.3 de notre rapport de 1980. Les problèmes qui restent à résoudre sont l'adoption et la mise sur pied d'un programme de recouvrement des coûts, de même que la facturation et la perception des frais de location des conteneurs, conformément aux modalités des contrats de location.

8.184 Recouvrement des coûts. En 1978, le gouverneur en conseil a fixé les exigences relatives au recouvrement des coûts pour les services rendus à des tiers. Contrairement à ces exigences, le ministère n'a pas procédé au recouvrement des coûts d'utilisation de ses bâteaux pour le compte d'autres

organismes. Nous estimons que ces coûts s'élèvent à $ 1 million par an. Par ailleurs, en ce qui concerne l'exploitation des dépôts d'appâts, on n'avait procédé qu'à la moitié du recouvrement des frais exigés par le gouverneur en conseil, si bien qu'environ $ I million n'a pas été recouvré en 1980-1981.

8.185 Le ministère devrait procéder au recouvrement des coûts conformé- ment aux exigences du gouverneur en conseil.

L'information destinée au Parlement

8.186 Le Bureau du contrôleur général est en train de mettre sur pied un système visant à améliorer la présentation et la teneur du Budget des dépenses et des Comptes publics. Le ministère des Pêches et des Océans n'a pas participé au processus de révision jusqu'à présent, ce qui lui donne donc l'occasion de mettre sur pied une base de données permettant de relier les coûts aux résultats, conformément à la demande du Comité des comptes publics. Nous désirons présenter ici quelques caractéristiques essentielles des programmes du ministère des Pêches et des Océans qui devraient faire partie du Budget des dépenses du ministère, lorsque ce dernier sera appelé à réviser la section qui le concerne dans le "Livre bleu". Nous n'essayons pas de donner ici une liste exhaustive de ce que devrait contenir le Budget des dépenses révisé; nous voulons plutôt nous limiter aux principaux points susceptibles d'être améliorés et à certains secteurs particulièrement importants pour établir une base d'imputabilité.

8.187 Administration des programme d'aide. Le ministère administre un certain nombre de programmes d'aide aux pêcheurs, tels que le Programme d'aide aux bâteaux de pêche et le Programme des services d'approvisionnement en appâts. Les objectifs opérationnels et les résultats de ces programmes devraient être ajoutés au Budget des dépenses. Un tableau succinct énumérant les programmes d'aide, avec des renvois précis à certaines pages ultérieures pour de plus amples informations, permettrait aux députés d'identifier rapidement les secteurs qui les intéressent plus particulièrement.

8.188 Initiatives. Le ministère a entrepris un certain nombre d'activités nouvelles telles que le Programme de mise en valeur des salmonidés, les moyens de faire respecter la zone économique de 200 milles déclarée par le Canada et des recherches dans les secteurs de pêche d'Hibernia et de la mer de Beaufort où l'on procède à la prospection de pétrole. En mentionnant ces initiatives et leur coût dans le Budget des dépenses révisé on permettrait aux députés d'examiner les besoins en ressources et d'établir une base d'imputabilité.

8.189 Objectifs opérationnels et mesure de l'efficacité. Les députés veulent savoir quels seront les résultats escomptés d'un programme, étant donné les ressources demandées, et quel rapport il y a entre ces ressources et les objectifs globaux du programme. C'est ainsi que les ressources du Programme de mise en valeur des salmonidés pourraient influer sur les objectifs visant à accroître les stocks de poissons et le volume des prises. S'il est vrai que le niveau des stocks de poissons et le niveau des prises dépendent de facteurs indépendants du programme lui-même, des statistiques sur les tendances antérieures et sur les objectifs futurs, accompagnées d'une explication, permettraient aux députés de juger partiellement de l'efficacité du programme. Bien qu'ils soient difficiles à prévoir et à évaluer, des renseignements sur les avantages socio-économiques particuliers -le revenu national, le développement régional, la réponse aux besoins des populations autochtones, l'emploi et la préservation de l'environnement - seraient encore plus utiles aux députés pour évaluer l'efficacité des programmes. De même, il faudrait inclure dans le Budget

des dépenses les objectifs précis et les résultats escomptés d'autres activités, chaque fois que cela est possible.

8.190 Autres moyens de justifier les besoins en ressources. Les renseignements requis pour justifier les ressources dépendent de la nature de l'activité. Dans bien des cas, il peut être utile de faire connaître les mesures d'efficience et le niveau de service. Ainsi, en décrivant les fonctions répétitives comme l'inspection sur place et les tests en laboratoire, le niveau des ressources requises pourrait être relié au nombre d'inspections et de tests. Les ressources requises pour la surveillance en haute mer et pour la mise en application des règlements, pourraient être reliées au modèle de surveillance choisi; ainsi, en faisant connaître la combinaison des coûts fixes et des coûts variables des patrouilles en mer, on indiquerait clairement de combien les coûts augmentent avec le nombre de patrouilles.

8.191 Les ressources requises pour la recherche sont difficiles à justifier. Dans ce cas, une explication du mécanisme permettant d'établir les ressources requises pour la recherche ou pour le choix des projets pourrait être utile aux députés. Ainsi, dans le Budget des dépenses, on pourrait préciser que pour la gestion des pêches, la majeure partie des recherches est consacrée à l'évaluation des réserves et aux recherches biologiques connexes nécessaires à la répartition judicieuse des réserves de poissons. La plupart des recherches qui se font dans le secteur des sciences et levés océaniques portent sur des travaux de base, et le Budget des dépenses pourrait indiquer que les projets sont choisis en fonction des opinions de collègues, de la haute direction et de clients.

8.192 Immobilisations. Le Budget des dépenses devrait montrer que les projets d'immobilisations contribuent aux objectifs du programme, et que les ressources seront acquises de la façon la plus économique. Il faudrait définir les besoins en matériel de telle sorte que le matériel acquis réponde aux besoins de l'utilisateur de façon économique et efficiente pour un service donné. Le choix entre divers types de matériel devrait se fonder sur une analyse approfondie des coûts et avantages relatifs. C'est ainsi que le ministère des Pêches et des Océans répond à ses nombreux besoins en navires en utilisant ses propres embarcations et en affrétant d'autres bâteaux. Les raisons de cette stratégie devraient figurer dans le Budget des dépenses.

8.193 Toujours sur le plan de l'économie, les décisions relatives aux acquisitions ou à la construction devraient tenir compte du coût du cycle de vie. C'est ainsi que le ministère a un programme visant à remplacer progressivement les vieux bâteaux de 6 mètres ou davantage, dans sa flotte de 268 embarcations. La construction de nouveaux navires, qui a d'importantes conséquences sur les besoins financiers des années à venir, devrait être justifiée dans le Budget des dépenses. Par ailleurs, le ministère devrait également justifier les coûts du cycle de vie prévus dans le cadre du Programme des ports pour petits bâteaux et du Programme de mise en valeur des salmonidés.

Sommaire des recommandations et commentaires du ministère

Recommandations

La mesure de l'efficacité

8.55 Le ministère devrait s'assurer que les profils des composantes d'évaluation de programme sont achevés pour tous ses programmes.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. La politique d'évaluation ministérielle exige des profils d'évaluation, et un mécanisme a été mis sur pied en juin 1981 pour s'assurer que les profils composant l'évaluation des projets sont préparés.

Recommandations

8.60 Le ministère devrait entreprendre d'autres analyses de sensibilité lorsque les hypothèses et les données sont susceptibles de varier de façon importante et que ces variations peuvent avoir une incidence marquée sur le rapport "coûts-avantages".

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Les lignes de conduite relatives à la planification actuellement en voie d'élaboration, incluront les instructions qui s'imposent.

Recommandations

8.62 Le ministère devrait étudier la possibilité d'appliquer à d'autres de ses programmes la méthodologie de mesure de l'efficacité ayant servi au Programme de mise en valeur des salmonidés.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Les lignes de conduite relatives à la planification, qui sont présentement en voie d'élaboration, incluront les instructions qui s'imposent.

Recommandations

Les recherches sur les pêches

8.69 Le ministère devrait entre prendre des études en vue de déterminer la façon de répartir ses ressources en matière de recherches et d'application des règlements.

Commentaires du ministère

Il est impossible d'évaluer les avantages que procurent des niveaux particuliers de recherche et d'application des règlements. On se sert de projets pilotes tout comme on se sert du jugement du personnel expérimenté. Le ministère est conscient qu'il faut avoir un niveau suffisant de recherche et d'application des règlements.

Recommandations

L'expansion économique

8.74 Le ministère devrait s'assurer que ses analyses économiques s'étendent notamment à la flotte côtière de l'Atlantique.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Ceci est en voie de réalisation.

Recommandations

8.78 Le ministère devrait revoir le système actuel de compilation des statistiques sur les prises pour s'assurer qu'il répond aux besoins de ses utilisateurs, de la façon la plus rentable possible.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Un projet visant à analyser et à réviser le système de statistiques sur les prises est en voie de réalisation.

Recommandations

8.83 Le ministère devrait appliquer ses critères d'admissibilité et ses contrôles au Programme d'aide aux bâteaux de pêche.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

La gestion des pêches

Recommandations

8.89 Le ministère devrait étudier des solutions de rechange au système de répartition des stocks de poisson, là où c'est faisable.

Commentaires du ministère

Le fait d'accroître les analyses économiques (voir la recommandation 8.74) permettra d'effectuer d'autres analyses.

Recommandations

8.93 Tous les programmes et toutes les activités du ministère concernant la gestion des pêches devraient être dûment coordonnés, pour minimiser les contradictions et les répercussions mutuelles.

Commentaires du ministère

La révision du processus de planification et la mise sur pied de comités de consultation et de coordination devraient fournir les liens nécessaires entre les programmes et les activités.

Recommandations

8.97 Le ministère devrait formuler des principes généraux et des politiques sur la délivrance des permis en ce qui concerne l'utilisation, le droit et le transfert de propriété et devrait rédiger des règlements qui s'y rapportent.

Commentaires du ministère

On a publié un projet de politique concernant la pêche sur la côte de l'Atlantique et l'on attend les commentaires des parties intéressées. La Commission Pearse (côte du Pacifique) examinera la politique concernant les permis lors de son examen de la gestion des pêcheries. Le rapport devrait être présenté en février 1982.

Recommandations

8.99 Le ministère devrait pouvoir émettre les règlements en temps opportun.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

8.103 Le ministère devrait déterminer des priorités dans le cadre de son système de planification des opérations relatif à la surveillance côtière et à l'application des règlements. Il devrait se servir de ces priorités lors de la planification des opérations pour déterminer comment les ressources de surveillance et d'application des règlements devrait être répartis entre les différentes espèces de poissons et entre des activités telles que la délivrance des permis et la collecte des données.

Commentaires du ministère

On prévoit d'examiner la question des activités de surveillance des eaux côtières sur la côte Est. On s'attend à ce que la Commission Pearse étudie la question lors de son examen de la gestion des pêcheries sur la côte du Pacifique.

Recommandations

8.105 Le ministère devrait s'assurer qu'il a l'informati-on voulue sur la façon dont sont déployés les efforts consacrés aux activités de surveillance et d'application des règlements, dans la zone côtière.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Cette question sera étudiée dans le cadre du projet PPCG sur les indices de la performance des opérations.

Recommandations

8.109 Le ministère devrait établir des critères permettant de catégoriser les risques dans toutes les usines et installations et, pour faciliter l'établissement de niveaux d'inspection dans chaque usine, il devrait appliquer ces critères pour évaluer les usines et les installations qu'il inspecte.

Commentaires du ministère

L'évaluation du programme d'inspection sera achevée en décembre 1981. Cette recommandation sera examinée en même temps que les résultats de l'évaluation lors de la révision du plan d'inspection pluriannuel.

Recommandations

8.110 Le ministère devrait adopter un échantillonnage et des plans d'inspection statistiquement valables pour toutes les usines de poissons et tous les produits qu'il inspecte.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

8.112 Le ministère devrait s'assurer qu'il peut obtenir, en temps voulu, l'information nécessaire pour répondre aux besoins de la gestion des inspections.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Cette question sera étudiée dans le cadre du projet PPCG sur les indices de la performance des opérations.

Recommandations

8.122 La direction générale du Programme de mise en valeur des salmonidés devrait élaborer et mettre en oeuvre des méthodes d'évaluation des projets a postériori, de façon à identifier les points forts et les points faibles des projets en vue d'améliorer la gestion de projets ultérieurs.

Commentaires du ministère

Ces méthodes sont en voie d'élaboration et seront mises à l'essai au cours des deux prochaines années.

Recommandations

8.125 Le ministère devrait établir des normes de production, des coûts standard et des rapports de rendement clairs et concis.

Commentaires du ministère

Un projet adéquat fera partie du plan d'action PPCG du ministère. Toutefois, il est probable que les normes de rendement s'appliqueront aux régions plutôt qu'à l'échelle nationale.

Recommandations

8.127 Le ministère devrait s'assurer que toutes les modifications apportées au système de gestion financière et au système de rapports sont d'abord examinées par la direction du Contrôleur et ensuite consignées.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

8.131 Le ministère devrait organiser de façon rationnelle son réseau actuel de piscifactures, en vue d'en accroître l'économie et l'efficience.

Commentaires du ministère

L'évaluation du programme de mise en valeur sur la côte de l'Atlantique a été achevée. Cette recommandation sera examinée conjointement avec les recommandations résultant de l'évaluation.

Recommandations

Les ports pour petits bâteaux

8.135 Le ministère devrait élaborer un système de priorités pour les projets, à l'échelle nationale, de telle sorte que les ressources soient reparties en fonction des besoins les plus urgents.

Commentaires du ministère

Cette recommandation sera examinée conjointement avec les recommandations résultant de l'évaluation du programme ministériel qui est présentement en cours.

Recommandations

8.138 Le ministère devrait émettre des directives permettant d'identifier les projets qui nécessitent des études socio-économiques, et veiller à ce que les projets principaux fassent l'objet d'un examen a postériori.

Commentaires du ministère

Le plan d'action PPCG du ministère inclura un projet visant à élaborer des lignes de conduite à ce sujet.

Recommandations

8.140 La direction générale de Ports pour petits bâteaux devrait entreprendre une révision périodique des tarifs en vigueur pour les services et les installations qu'elle procure et recommander que ces tarifs soient modifiés, le cas échéant.

Commentaires du ministère

Ce sujet sera traité dans le cadre d'une politique ministérielle révisée concernant le recouvrement des coûts.

Les sciences océaniques

Recommandations

8.147 Le ministère devrait rendre officiels ses lignes directrices et ses critères de sélection régissant le choix, le contrôle et l'évaluation des nouveaux projets de recherche, et les communiquer à tous les intéressés.

Commentaires du ministère

Les lignes de conduite actuelles sur l'examen, le contrôle et l'évaluation des projets de recherche existants seront révisées; elles incluront des lignes directrices sur le choix, le contrôle et l'évaluation des nouveaux projets.

Les services de soutien

Recommandations

8.156 Le ministère devrait s'assurer que les agents financiers participent à la préparation des plans d'opération, du Budget des dépenses et des autres budgets, et qu'ils analysent les demandes soumises par les régions pour vérifier si elles ont été bien préparées et dûment étayées.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. On a rédigé des lignes de conduite pour la préparation du budget des dépenses et du plan opérationnel pluriannuel au cours de l'exercice 1981-1982. On a nommé des conseillers financiers au sein de la division du Contrôleur qui sont chargés principalement d'analyser les demandes soumises par les régions.

Recommandations

8.158 La direction du Contrôleur devrait fournir une orientation fonctionnelle aux services financiers du ministère et veiller à ce que l'élaboration des systèmes financiers régionaux soit dûment coordonnée.

Commentaires du ministère

Une politique d'orientation fonctionnelle a été élaborée et sera mise en oeuvre aussitôt qu'elle recevra l'approbation des cadres supérieurs (prévue pour septembre 1981). La coordination de tous les systèmes financiers du ministère se fait par l'entremise de la division de l'Élaboration de la politique et des systèmes financiers.

Recommandations

8.163 Le Comité de vérification devrait prodiguer des conseils et aider la division de la Vérification interne en examinant ses plans, ses politiques et ses rapports, et en veillant à ce que le ministère donne dûment suite à ses principales observations.

Commentaires du ministère

Le comité de vérification du ministère a été actif et a joué son rôle depuis avril 1981.

Recommandations

8.166 Le ministère devrait adopter une politique nationale, un plan à long terme et un plan de sécurité pour l'informatique.

Commentaires du ministère

Ce projet fera partie du plan d'action PPCG du ministère.

Recommandations

8.170 Le ministère devrait améliorer sa planification des ressources humaines en élaborant des plans fondés sur ses besoins opérationnels actuels et futurs.

Commentaires du ministère

Ce projet fera partie du plan d'action PPCG du ministère.

Recommandations

8.173 Le ministère devrait identifier de façon plus systématique les besoins des employés en matière de formation.

Commentaires du ministère

On a élaboré une ébauche de politique ministérielle et de procédures; des consultations avec les régions sont présentement en cours.

Recommandations

8.175 Le ministère devrait mettre sur pied des systèmes d'information sur les ressources humaines qui donneront aux gestionnaires les renseignements dont ils ont besoin pour la planification, la formation et d'autres aspects de la gestion du personnel.

Commentaires du ministère

Un projet a été entrepris; il fera partie du plan d'action PPCG.

Recommandations

8.180 Le ministère devrait veiller à ce que les projets soumis soient dûment étayés de devis précis et détaillés.

Commentaires du ministère

Les lignes de conduites relatives à la planification, qui sont présentement en voie d'élaboration, incluront les instructions qui s'imposent.

Recommandations

8.181 Le ministère devrait maintenir ses dépenses dans le cadre des limites approuvées par le Conseil du Trésor.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandation

8.185 Le ministère devrait procéder au recouvrement des coûts conformément aux exigences du gouverneur en conseil.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Des travaux seront entrepris, dans le cadre du plan d'action PPCG, afin de mettre au point une politique ministérielle appropriée.

MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL
LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Le Service | | |
| Historique | 9.1 | 271 |
| La structure | 9.10 | 273 |
| Le milieu | 9.12 | 273 |
| Les ressources | 9.16 | 275 |
| Portée de la vérification | 9.17 | 275 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | 9.19 | 276 |
| Observations et recommandations | | |
| La planification | 9.30 | 278 |
| La mesure de l'efficacité | 9.36 | 279 |
| La garde des détenus | 9.39 | 280 |
| La gestion des cas | 9.45 | 281 |
| L'éducation, la formation et l'emploi des détenus | 9.56 | 283 |
| Les locaux | 9.73 | 286 |
| La gestion du matériel | 9.80 | 288 |
| La gestion de l'utilisation optimale du personnel | 9.86 | 289 |
| La gestion et le contrôle financiers | 9.98 | 292 |
| La vérification interne | 9.104 | 293 |
| L'information destinée au Parlement | 9.108 | 294 |
| Sommaire des recommandations et commentaires du Service | | 295 |
| Pièce | | |
| 9.1 Organigramme résumé | | 274 |


MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL
LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

## Le Service

### Historique

9.1 Le ministère du solliciteur général a été établi en 1966 en vertu de la Loi sur le ministère du solliciteur général. La Loi actuelle (S.R.C. 1970, c. S-12), accorde au solliciteur général du Canada des devoirs, pouvoirs et fonctions
concernant :

- les maisons de correction, les prisons et les pénitenciers;

- les libérations conditionnelles et les remises de peine et

-la Gendarmerie royale du Canada.

9.2 En 1973, on a restructuré ce qui était alors connu comme l'administration centrale du ministère afin qu'elle agisse à titre de secrétariat du ministère. Le secrétariat relève du solliciteur général adjoint et est en charge de l'élaboration et de la coordination de la politique du ministère.

9.3 Les principes directeurs concernant la police, la correction et la libération conditionnelle sont déterminés par le solliciteur général après consultation avec le solliciteur général adjoint et les chefs de la Gendarmerie royale du Canada, du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui, ensemble, constituent le comité consultatif supérieur du ministère en matière de politiques.

9.4 Le Service correctionnel du Canada (SCC) est un ensemble comprenant le Service canadien des pénitenciers établi en vertu de la Loi sur les pénitenciers (S.R.C. 1970, c. P-6) et l'élément de la Commission nationale des libérations conditionnelles appelé le Service national des libérations conditionnelles. Le commissaire des services correctionnels est nommé par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 4 de la Loi sur les pénitenciers et est en charge, sous les ordres du solliciteur général du Canada, du contrôle et de la gestion du Service, et notamment de la garde des détenus et des programmes de réadaptation visant à assurer la réintégration de ces derniers au sein de la société. En outre, le commissaire est chargé de justifier et d'appuyer les autorisations de libération conditionnelle et de surveiller les détenus à qui l'on a accordé une telle libération ou qui ont été libérés sous surveillance obligatoire.

9.5 L'objectif principal du Service correctionnel, tel qu'indiqué dans le Budget des dépenses, est le suivant : "administrer les peines imposées par les tribunaux et préparer les détenus à leur réintégration sociale en tant que citoyens
utiles."

9.6 En vertu des dispositions du Code criminel du Canada, les personnes condamnées à une peine inférieure à deux ans sont détenues dans des maisons de correction ou dans des prisons provinciales. Le rôle essentiel du SCC est donc d'administrer les peines imposées par les tribunaux dans le cas des délinquants condamnés à des peines de deux ans ou plus. Le Service est également responsable de certains détenus provinciaux transférés dans un établissement fédéral en vertu d'accords conclus entre le gouvernement du Canada et les provinces.

9.7 Les détenus ont la possibilité de se préparer à leur réintégration sociale par l'entremise de programmes sociaux comme les programmes d'orientation et de libération conditionnelle de jour et d'une gamme de programmes d'enseignement général et de formation professionnelle. Des programmes dans les domaines industriels, agricoles et forestiers ainsi que d'autres programmes de travail interne viennent compléter ces activités. En vertu du système de libération conditionnelle de jour, certains détenus ont la permission de détenir un emploi à l'extérieur dans le cadre de leur programme individuel. Tous ces programmes démontrent l'importance accordée par le SCC à la minimisation des effets démoralisants de l'incarcération et au renforcement des liens familiaux et sociaux.

9.8 Une caractéristique importante des opérations du SCC est que la direction doit traiter avec des détenus déjà condamnés à une peine quelconque et n'exerce aucun contrôle direct sur leur admission ou sur leur libération. Le SCC disposait d'environ 10 000 années-personnes et d'un budget de $ 426 millions en 1980-1981 pour le fonctionnement de 58 établissements et de 73 bureaux de libération conditionnelle dans l'ensemble du Canada.

9.9 Le Budget des dépenses fournit la description suivante des activités du SCC :

-Planification et gestion - Gestion de l'administration centrale, des administrations régionales et des établissements; élaboration de politiques et de plans et contrôle de leur efficacité; établissement de bonnes communications et sensibilisation du public.

-Garde des détenus - Sécurité et garde des détenus en vue de minimiser les possibilités, pour le détenu, de se faire du tort et de nuire à la population, au personnel et aux autres détenus.

-Éducation, formation et emploi des détenus - Travail et occasions de formation dans les domaines industriels, professionnels et scolaires en vue de préparer le détenu à occuper un emploi utile dans la collectivité et d'en faire un citoyen productif et conscient de ses obligations.

-Gestion des cas des détenus - Préparation, orientation et direction des détenus en vue de leur réintégration sociale; surveillance des détenus d'établissements fédéraux et provinciaux libérés sous condition et aide aux libérés conditionnels et aux autres détenus de pénitenciers fédéraux remis en liberté.

-Services de santé - Services médicaux, dentaires, psychiatriques et thérapeutiques pour les détenus.

-Services techniques - Alimentation, vêtements et services aux établissements; entretien des pénitenciers et des installations de chauffage; services d'ingénierie et d'architecture.

-Administration - Services reliés au personnel, aux finances et à l'administration générale.

La structure

9.10 Le SCC s'occupe du fonctionnement de pénitenciers fédéraux qui comprennent des centres psychiatriques, des centres communautaires de réadaptation, des collèges de formation du personnel et des bureaux de libération
conditionnelle, repartis dans cinq régions géographiques. La réalisation des objectifs du programme est du ressort des chefs des établissements qui relèvent des directeurs généraux des régions qui, à leur tour, relèvent directement du commissaire.

9.11 Le commissaire est aidé du personnel du bureau central qui est réparti en directions générales en fonction des activités; ce personnel est chargé d'interpréter les directives du commissaire en élaborant des politiques, des systèmes et des procédés pour les régions, en les communiquant aux intéressés et en surveillant leur mise en application; il doit également fournir l'aide fonctionnelle qui se rapporte aux directeurs régionaux. Ces derniers

offrent une aide et des directives similaires aux établissements. La pièce 9.1 présente un organigramme résumé du Service.

Le milieu

9.12 Le Service correctionnel du Canada constitue une partie intégrante du système judiciaire criminel, qui comprend également l'ensemble du droit pénal, les organismes chargés de la mise en vigueur des lois et les tribunaux. La juridiction sur ces divers éléments est répartie entre les gouvernements fédéral, provinciaux et locaux.

9.13 Pour que son orientation soit fructueuse, il est essentiel que le SCC soit investi d'un rôle bien défini et compris de tous. Toutefois, le SCC et tous les autres organismes correctionnels du pays et de l'étranger se posent toujours des questions fondamentales sur le but ultime des services correctionnels.

9.14 Jusqu'au début des années 70, le concept de la réadaptation était le souci majeur dans le domaine correctionnel. Cependant, par suite de questions concernant la validité de cette approche et provenant de sources bien informées telles plusieurs commissions et groupes d'études au Canada, on a cru bon d'explorer d'autres façons d'aborder le concept. Le Service a adopté un "modèle de possibilités" qui met l'accent sur l'administration équitable et humaine des sanctions imposées par les tribunaux tout en procurant aux détenus des possibilités de s'améliorer.

9.15 On a effectué plusieurs études importantes au sujet du SCC, surtout en réponse aux inquiétudes exprimées lors des émeutes, prises d'otages ou autres incidents du même genre. En 1976, le sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada présentait au Parlement un rapport important connu sous le nom de Rapport MacGuigan. Le sous-comité a effectué une étude approfondie des activités du SCC et en a conclu que le programme de réadaptation suivi lors de l'incarcération avait été en grande partie inefficace et que des améliorations importantes s'imposaient quant aux procédés de gestion et au moral chez les agents des services correctionnels. Les conclusions et les recommandations du rapport ont servi de points de repère au SCC pour l'établissement de ses priorités et l'amélioration graduelle de ses procédés de gestion dans les limites des contraintes budgétaires.

Les ressources

9.16 Le Budget des dépenses de 1980-1981 présente le résumé suivant des années-personnes et des dépenses autorisées pour le Service.

| | Années-personnes autorisées | Dépenses (en milliers de dollars) | |
|---|---|---|---|
| Planification et gestion | 254 | 10 872 | $ |
| Garde des détenus | 3260 | 79 104 | |
| Éducation, formation et emploi des détenus | 649 | 42 760 | |
| Gestion des cas des détenus | 2 773 | 83 108 | |
| Services de santé | 503 | 22 053 | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Services techniques | | 1 295 | 129 470 |
| Administration | 995 | | 31 140 |
| Contributions aux régimes de prestations des employés | - | | 27 893 |
| | 9729 | 426 400 | $ |

Portée de la vérification

9.17 Notre examen du SCC a porté sur les activités et programmes importants du Service à l'administration centrale, dans les régions et dans les établissements, et sur l'évaluation de la justesse des procédés visant à mesurer l'efficacité des programmes et à faire rapport à ce sujet. Nous avons examiné les processus de planification, les principaux contrôles de gestion et financiers les rapports d'imputabilité et les fonctions principales de soutien.

9.18 Nous avons fondé nos critères de vérification sur les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor, sur les politiques et procédés propres au SCC, sur les normes de l'Américain Commission on Accreditation for Corrections, auxquels le SCC se réfère lorsqu'il n'y a pas de normes canadiennes et sur des critères élaborés par notre Bureau.

Sommaire des observations des vérificateurs

9.19 Au cours des dernières années, le SCC a pris plusieurs mesures importantes pour améliorer la qualité et la mise en oeuvre de ses programmes; par exemple, il a mis un accent accru sur l'accréditation des établissements selon des
normes professionnelles pour les services correctionnels et les hôpitaux. Le SCC a également établi un plan d'action en réponse aux observations formulées par le contrôleur général dans son enquête sur le PPCG au sujet des procédés de planification, des liens hiérarchiques, du contrôle opérationnel et de la vérification interne.

9.20 Le processus de planification, qui comprend la planification stratégique et opérationnelle, a permis de s'attaquer à des secteurs qui préoccupaient sérieusement la direction du SCC et de fournir des analyses sur la façon d'aborder ces préoccupations et de réaliser les objectifs des programmes. Toutefois, d'autres améliorations restaient à apporter aux dossiers de justification appuyant les plans annuels d'exploitation.

9.21 Le SCC a récemment adopté des politiques et des procédés pour l'évaluation des programmes, dont la mesure de leur efficacité. Les rôles, les responsabilités et l'imputabilité des évaluateurs des programmes étaient bien définis, et on avait approuvé les procédés de suivi satisfaisants des rapports d'évaluation des programmes. Au moment de notre vérification, l'évaluation des domaines d'importance critique du SCC, comme la garde des détenus, venait tout juste de commencer.

9.22 Les considérations de sécurité dominent tous les aspects des programmes du SCC. Les procédés relatifs à la fonction de garde et à la mesure de son efficacité étaient bien consignés et communiqués aux intéressés. Dans ses plans
d'exploitation, le SCC accordait également une grande priorité aux méthodes visant la réduction du coût des heures supplémentaires.

9.23 En ce qui concerne la gestion des cas, des progrès importants ont été réalisés relativement à l'élaboration et la diffusion des politiques et des procédés, grâce à la publication du manuel de gestion des cas. Toutefois, il restait encore à
compléter la documentation et la mise en application du processus de déclassement progressif des détenus à des niveaux moindres de sécurité. Le coût d'incarcération par détenu décroît lorsque diminue le niveau de classement sécuritaire. Jusqu'à ce que le SCC implante ce procédé, il ne pourra pas profiter de l'accroissement possible de l'efficiente et de l'économie. De plus, il permet au SCC de donner suite à un de ses principes directeurs exigeant qu'aucun détenu ne soit incarcéré dans des conditions sécuritaires plus élevées que celles imposées par les risques possibles.

9.24 Il y avait également beaucoup d'améliorations à apporter en ce qui concerne la détermination et la consignation des besoins des détenus, dans le cadre de la gestion des cas, afin que les possibilités disponibles les plus adéquates soient offertes. Le SCC a beaucoup travaillé à l'élaboration de programmes d'enseignement général, de formation professionnelle et d'emploi pour permettre aux détenus d'acquérir des compétences, tout en contribuant à la réduction des frais d'exploitation du service. Toutefois, le SCC n'avait pas évalué dans quelle mesure ces programmes répondaient aux besoins des détenus tels que déterminés dans le cadre de la gestion des cas. Pour obtenir un bon dosage, il faudrait qu'il y
ait une coordination étroite des objectifs et des priorités de la gestion des cas avec les activités d'éducation, de formation et d'emploi. Il fallait aussi améliorer la comptabilité de prix de revient pour les produits et les services des programmes d'emploi des détenus afin de permettre au SCC de déterminer dans quelle mesure les programmes d'emploi contribuaient à payer les dépenses d'incarcération.

9.25 Bien qu'il y ait eu des améliorations dans la prévision et la planification des locaux, on pourrait améliorer davantage le processus en y incluant des analyses coûts-avantages ainsi que des études de faisabilité dans le cas des projets de logement et en établissant plus clairement les rapports entre les plans de logement à long terme et les programmes destinés aux détenus. En outre, il y a eu des coûts supplémentaires de construction des projets et l'on a apporté des changements aux plans et devis sans obtenir, au préalable, l'approbation du Conseil du Trésor.

9.26 Nous avons relevé, au cours de la vérification, un certain nombre de lacunes dans la gestion du matériel. Ces lacunes étaient toutes reliées au fait qu'il n'existait pas de système officiel de gestion du matériel visant à assurer l'économie et l'efficiente lors de l'achat, de l'entreposage, de l'utilisation et de l'aliénation des biens et services requis pour répondre aux besoins et aux objectifs du SCC. Le SCC en est conscient et a adopté plusieurs mesures correctives nécessaires; par exemple, en 1981-1982, il prévoit adopter un nouveau manuel complet de gestion du matériel.

9.27 Le SCC a reconnu l'existence de quelques problèmes importants, dont l'absence d'un répertoire de ressources humaines, dans l'ensemble du service permettant de déterminer la disponibilité future du personnel actuel et l'absence d'un système de planification coordonnée des ressources humaines permettant de prévoir le nombre et la catégorie d'employés nécessaires. Il fallait également améliorer les méthodes de détermination des besoins de formation d'une part et d'analyse de la meilleure façon d'y répondre d'autre part.

9.28 Quant à la gestion financière, il y avait des projets en cours visant à régler les problèmes lies au contrôle financier. Ces projets se déroulaient convenablement et étaient menés à bien selon un échéancier raisonnable.

9.29 Le SCC attache une grande importance aux rapports des vérificateurs internes et donne rapidement suite aux observations formulées. Les attributions et les liens hiérarchiques des vérificateurs internes ainsi que la portée de la vérification interne semblaient satisfaisants; toutefois, la qualité de la documentation à l'appui des conclusions des vérificateurs a besoin de plus d'améliorations.

Observations et recommandations

La planification

9.30 Le processus de planification au sein du SCC comporte la planification stratégique et opérationnelle des besoins à long, à moyen et à court termes du service. Le commissaire adjoint, Politique, Planification et Administration, est chargé d'établir des plans stratégiques et opérationnels et de surveiller le déroulement des programmes par rapport à ces plans.

9.31 Le processus de planification stratégique, récemment mis au point, comporte une analyse des problèmes importants auxquels les gestionnaires des services correctionnels devront probablement faire face à long terme (jusqu'à 20 ans); cette analyse leur permet de déterminer les plans à adopter à moyen terme (5 à 10 ans) et à court terme (sur une base annuelle). Des exemples de ces problèmes sont les caractéristiques changeantes de la population en détention : une proportion croissante des détenus qui purgent des peines à long terme et le nombre des détenus qui ont de graves problèmes de drogue et d'alcool, etc.

9.32 Des renseignements au sujet de ces questions sont fournis par le comité de planification stratégique, qui agit à titre de comité consultatif indépendant auprès du commissaire adjoint, à la direction générale de la Politique, de la Planification et de l'Administration. Le président du Comité est chargé d'établir le plan stratégique visant à fournir des directives pour la formulation des politiques ainsi que pour la planification et la gestion opérationnelles au sein du SCC. Le premier rapport du comité de planification stratégique a été préparé en janvier 1981 et, bien qu'il n'ait pas été encore approuvé au moment de notre vérification, le SCC le considère comme une première étape dans l'élaboration d'un plan stratégique officiel.

9.33 On a publié en 1981 un document-clé dans le domaine de la planification opérationnelle, Direction générale du SCC, qui sera révisé annuellement. Les résultats de la planification stratégique sont incorporés dans ce document qui
énonce les objectifs, les considérations contextuelles, les priorités de gestion et les buts des cinq prochaines années. On a recours à cette information pour élaborer un plan opérationnel détaillé de cinq ans ainsi que pour planifier les besoins de locaux en se basant sur la prévision du nombre de détenus pour les dix prochaines années.

9.34 Les régions utilisent ces plans à moyen terme pour préparer des plans annuels d'exploitation visant à obtenir les résultats que le commissaire attend de chaque région. La direction générale de la Politique, de la Planification, et de
l'Administration, à l'administration centrale, a recours à ces plans lors de l'élaboration du budget principal des dépenses et de la préparation des rapports

requis par le Conseil du Trésor. Le SCC exige également que les régions et les établissements utilisent ces plans de travail pour comparer le rendement opérationnel aux résultats attendus.

9.35 Nous avons constaté que les plans d'exploitation n'étaient pas toujours fondés sur des renseignements quantitatifs suffisants, tels que le rendement prévu des productions industrielles et les charges de travail normales pour justifier les ressources exigées dans le budget. Par exemple, bien que le coût de l'activité de gestion des cas soit mentionne de façon explicite, on n'a pas fait de projection
pour déterminer si le niveau de rendement prévu, selon les normes du volume de travail, pouvait être atteint par les ressources prévues.

La mesure de l'efficacité

9.36 L'évaluation des programmes, qui comporte la mesure de l'efficacité, est du ressort de la division de l'Evaluation et des Projets spéciaux dont le directeur relève du commissaire adjoint à la direction générale de la Politique, de la Planification et de l'Administration. En 1980-1981, les ressources accordées à cette division comprenaient $ 800 000 destinés aux services professionnels fournis à contrat et $ 300 000 pour le traitement de 14 employés à plein temps du SCC.
La division projette d'évaluer les programmes du SCC sur une base cyclique afin de déterminer s'ils atteignent leurs objectifs respectifs et s'ils contribuent à la réalisation des objectifs généraux du SCC.

9.37 Nous avons constaté que la structure mise en place pour la gestion et l'organisation de la fonction d'évaluation des programmes répondait aux exigences du Conseil du Trésor et était conforme aux lignes directrices du Bureau du contrôleur général. Les rôles, les attributions, les pouvoirs et l'imputabilité du commissaire adjoint et du directeur de l'Évaluation et Projets spéciaux étaient consignés et communiqués clairement et des procédés satisfaisants étaient en place afin de permettre au Comité de gestion supérieure d'examiner et d'approuver les évaluations et de donner suite aux constatations et aux recommandations.

9.38 Le SCC a récemment préparé un plan d'évaluation des programmes comportant des études préparatoires et des études d'évaluation subséquentes. Le plan traite d'une façon satisfaisante des profils des éléments de programmes, des
raisons du choix ou de l'exclusion des activités à évaluer, d'un calendrier d'évaluation pour cinq ans et des besoins escomptés en ressources. Etant donné que le plan venait d'être mis en oeuvre lorsque nous terminions notre vérification, il était encore trop tôt pour déterminer s'il se déroulait conformément à l'échéancier fixé et aux politiques établies pour la planification et l'exécution du travail d'évaluation et pour la présentation de rapports à ce sujet.

La garde des détenus

9.39 La garde et la surveillance des détenus relève du service de sécurité dont l'objectif est de minimiser les possibilités pour les détenus de nuire à la population, au personnel du SCC, aux autres détenus et à eux-mêmes. Les
considérations de sécurité dominent tous les aspects des programmes du SCC. Ce dernier compte plus de 3 000 employés affectés à la sécurité et dispose, à cette fin, d'un budget annuel supérieur à $ 79 millions.

9.40 Les activités visant à réaliser les objectifs sur le plan de la sécurité comportent l'établissement et le maintien de la sécurité matérielle dans les établissements, la collecte et l'analyse des renseignements visant à prévenir les évasions et les émeutes, la tenue de dossiers sur les détenus conformément à la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne et la recommandation des lieux de détention propres à assurer une utilisation efficiente des installations correctionnelles. Notre vérification a porté sur l'existence de critère et de procédés consignés devant servir à la gestion du service de sécurité.

9.41 Le document intitulé Direction générale du SCC, publié en 1981, mentionne que l'objectif premier des cadres, en ce qui concerne la sécurité opérationnelle dans le contexte actuel des restrictions budgétaires, était de rationaliser les coûts de la garde tout en améliorant l'efficacité de la sécurité,
permettant de réduire ainsi les risques encourus par la population et par les employés du SCC. On a cherché ensuite à réduire les heures supplémentaires, à améliorer les horaires de travail des équipes, à mettre en vigueur des normes pour
les postes de sécurité et à améliorer ces normes, à élaborer de nouvelles techniques électroniques de sécurité et à se doter d'une capacité accrue de gestion des situations d'urgence.

9.42 Le SCC a effectué un certain nombre d'études sur les causes des heures supplémentaires et a établi un comité national de surtemps dont l'objectif est de découvrir des méthodes permettant de réduire les coûts dans ce domaine. Au moment de notre vérification, ces études n'avaient pas encore entraîné l'adoption d'une approche de gestion définitive visant à résoudre le problème des heures supplémentaires. Notre vérification du temps supplémentaire se poursuivra.

9.43 Nous avons constaté que les procédés se rapportant à la sécurité opérationnelle étaient consignés et diffusés convenablement dans l'ensemble du SCC au moyen du manuel de sécurité. Ainsi, on y indique les règles à suivre lors de l'escorte et du transport des détenus, lors de l'utilisation de la force, des armes à feu et d'autres dispositifs de contrainte, pour le contrôle des matières dangereuses et lors des situations d'urgence.

9.44 Nous avons également constaté que le SCC disposait de plusieurs indices pour mesurer l'efficacité de la sécurité et que des rapports à ce sujet étaient soumis à intervalles réguliers au comité supérieur de gestion. Ces indices de rendement comprennent le nombre d'évasions, de meurtres, de suicides, de blessures infligées aux employés et aux détenus, d'émeutes, de prises d'otages ainsi que le nombre de fois où les employés ont eu recours à la force.

La gestion des cas

9.45 La gestion des cas est le processus en vertu duquel le SCC détermine ou réévalue de façon régulière les besoins et le classement sécuritaire des détenus et leur fournit des services d'orientation et d'autres possibilités de répondre à
leurs besoins grâce aux divers programmes sociaux, éducationnels, ainsi que des programmes de formation et d'emploi.

9.46 Des $ 83 millions et des 2 773 années-personnes prévus au budget pour les programmes destinés aux détenus, la part consacrée à l'activité de la

gestion des cas est d'environ $ 60 millions et 2200 années-personnes. Le reste est consacré au service d'aumônerie et aux affaires des détenus.

9.47 Le processus de gestion des cas est hautement discrétionnaire, c'est-à-dire que le Service décide ce qu'il faut faire avec un détenu relevant de sa juridiction. Étant donné que l'affectation d'un détenu à un programme et à un établissement particuliers comporte des incidences "coût" ainsi que des conséquences sur le plan de la réadaptation, il est essentiel de recueillir de l'information pertinente au sujet des détenus et d'avoir recours à cette information lors de la prise de décisions concernant leur affectation.

9.48 Le processus de gestion des cas se poursuit pendant toute la durée de la peine des détenus et comporte les principales étapes suivantes :

- le classement et l'affectation des détenus;

- la planification de programmes individuels;

-le contrôle et l'évaluation des progrès des détenus par rapport aux programmes individuels;

-la recommandation des transfèrements et des mises en liberté à une date avancée;

-la surveillance des anciens détenus en liberté conditionnelle jusqu'à ce que leur peine soit purgée.

9.49 Lorsqu'on a déterminé le classement sécuritaire initial et l'emplacement de la cellule du détenu, on l'affecte à une équipe de gestion des cas composée d'un superviseur, d'un agent de classement, d'un agent de libération conditionnelle et, au besoin, de psychologues, d'agents de sécurité ou d'un membre du personnel médical. Cette équipe obtient des renseignements au sujet du détenu, les examine et élabore un plan de programme individuel à son intention. On tient compte des besoins et des objectifs du détenu lors de la planification de ses activités de réadaptation et de la prévision de son transfèrement ou de sa libération conditionnelle. Selon les principes directeurs pour la gestion des cas, l'équipe doit suivre de près la participation et les progrès du détenu et l'informer à intervalles réguliers de son évaluation. Les considérations d'ordre sécuritaire dominent tous les aspects de ce processus.

9.50 Les objectifs formulés par la direction en ce qui a trait à la gestion des cas doivent correspondre aux besoins des détenus et leur permettre d'accroître leurs contacts avec la société. Ces contacts s'effectuent au moyen de diverses activités sociales et grâce aux libérations conditionnelles de jour, aux absences temporaires, aux visites et aux autres programmes du même genre. Ordinairement, il faut indiquer dans le dossier du détenu dans quelle mesure ses besoins sont satisfaits. Ce dossier comprend également le plan du programme individuel, les rapports sur les progrès réalisés ainsi que d'autres renseignements ayant trait à la nature du crime, à la durée de la peine, au comportement du détenu lors de son arrestation et de son incarcération, à son instruction, à ses antécédents, à ses intérêts, à son besoin de réadaptation, etc. Le Service a recours à cette information chaque fois qu'il doit prendre une décision concernant le risque pour la sécurité et les possibilités de réadaptation.

9.51 Lors de l'examen des dossiers des détenus, nous avons relevé des faiblesses en ce qui concerne l'information de gestion. Dans bon nombre de cas, nous avons constaté qu'il y avait très peu de données à l'appui de l'affectation des détenus. Les rapports au sujet de l'affectation des détenus, les analyses des besoins et les plans des programmes individuels étaient incomplets ou non étayés. Bien que le SCC ait récemment modifié le processus de gestion des cas afin d'améliorer la qualité de l'information figurant dans les dossiers des détenus, il y aurait lieu, à notre avis, d'apporter d'autres améliorations en ce qui concerne la consignation des résultats des activités, comme la planification des programmes individuels, l'orientation et la surveillance du rendement.

9.52 En raison de ces faiblesses sur le plan de la consignation, il est impossible, dans le cadre de la gestion des cas, de déterminer combien de détenus ont eu la possibilité de satisfaire leurs besoins reconnus. Cette information pourrait servir à mesurer et à indiquer l'efficacité de l'activité de la gestion des cas.

9.53 Le SCC devrait adopter des procédés appropriés lui permettant de présenter un rapport sur l'efficacité avec laquelle la gestion des cas fournit aux détenus la possibilité de répondre à leurs besoins reconnus.

9.54 Un des principes directeurs du SCC est de "normaliser" le milieu du détenu en minimisant les aspects de l'emprisonnement qui contribuent à la détérioration physique et mentale et en renforçant les liens avec la famille et la communauté à l'extérieur de l'établissement. En reconnaissance de ce principe, le Service a adopté une politique dite de déclassement progressif, selon laquelle les détenus qui sont admissibles à un statut sécuritaire inférieur doivent être désignés et transférés en conséquence. Cela a une incidence directe sur les coûts et la sécurité et entraîne également des répercussions au plan de la réadaptation. Par exemple, en 1979-1980, le coût de la garde d'un détenu masculin se situait en moyenne à $36 000 par année dans un établissement à sécurité maximale, à $ 23 000 par année dans un établissement à sécurité moyenne et à $ 18 000 par année dans un établissement à sécurité minimale. Le SCC est en train d'élaborer des critères et des procédés de reclassement, mais il n'a pas encore entièrement consigné le processus de déclassement progressif ainsi que les conditions de son application; il ne sait donc pas si tous les avantages économiques offerts par le processus sont obtenus.

9.55 Le SCC devrait entièrement consigner les critères et les procédés de déclassement progressif des détenus à un niveau inférieur de sécurité.

L'éducation, la formation et l'emploi des détenus

9.56 L'emploi des détenus, qui en 1980-1981 a nécessité de 649 années-personnes et un budget d'environ $ 45 millions, vise à fournir aux détenus la possibilité de satisfaire leurs besoins déterminés dans le cadre de la gestion des cas et à leur permettre d'obtenir une formation générale et professionnelle et d'acquérir des compétences en participant aux programmes d'emploi. Les divisions décrites ci-dessous s'occupent des activités permettant d'atteindre cet objectif. Le SCC cherche à réaliser le plein emploi de tous les détenus aptes au travail et accorde la priorité aux programmes qui contribuent à défrayer les coûts d'incarcération.

9.57 Plusieurs caractéristiques uniques influent sur la réalisation des objectifs d'éducation, de formation et d'emploi. Par exemple, la sécurité est une considération prédominante. Le type et le niveau des activités entreprises

sont limités par la nécessité d'exercer un contrôle sur le mouvement des détenus, d'assurer un milieu de travail sécuritaire aux employés et de protéger les détenus contre les autres détenus. Il y a des restrictions en ce qui concerne la concurrence avec les industries du secteur privé; il y a également de fréquentes interruptions durant la journée normale de travail en raison des programmes d'orientation, de socialisation et du traitement médical.

9.58 Industries. La division des Industries fabrique des biens dans 122 ateliers différents répartis dans 24 établissements. On y fabrique en autres des meubles remboursés et des meubles modulaires de bureau, des boites pour le transbordement du courrier, des sacs postaux, ainsi que des chaussures et des vêtements qui sont vendus surtout aux organisations gouvernementales et à but non lucratif. On y emploie environ I 200 détenus.

9.59 Traitement automatisé des documents. La division du Traitement automatisé des documents exploite six ateliers dans cinq établissements et emploie environ 125 détenus. Le groupe offre des services comme l'enregistrement des données ainsi que la préparation de microfilms et d'imprimés devant être
distribués aux organisations fédérales et à d'autres intéressés. Les frais exigés des organisations clientes sont calculés en fonction de la formule de recouvrement des coûts.

9.60 Activités agricoles. La division des Agro-entreprises exploite 15 serres et 5 fermes qui fournissent de la volaille, du porc, du poisson, du boeuf, des légumes et des produits laitiers aux services d'alimentation du SCC. Le SCC estime qu'environ 25 p. 100 de ses besoins alimentaires sont satisfaits par son
service d'exploitation agricole qui emploie environ 175 détenus.

9.61 Programmes spéciaux d'emploi. La division des Programmes spéciaux d'emploi décèle de nouvelles possibilités d'emploi pour les détenus, en évalue la faisabilité et aide à la réalisation des projets. Ces projets ont été entrepris dans
les domaines de la construction, de l'exploitation forestière, de l'exploitation d'entreprises par les détenus et de la création d'emplois dans le secteur privé. Une fois que ces projets ont été mis sur pied, leur contrôle est ordinairement remis entre les mains de la division des Industries. Ä tout moment, les possibilités d'emploi sont fonction de l'envergure et de la nature des programmes en cours.

9.62 Éducation et formation. La division de l'Education et de la Formation offre des cours d'enseignement général et de formation professionnelle dans 22 écoles situées dans les établissements à sécurité moyenne et à sécurité maximale. L'enseignement général comporte une gamme de cours, allant de la culture générale aux cours universitaires; la formation professionnelle comporte des cours sur divers métiers. Environ 1 700 détenus sont inscrits à ces cours d'enseignement général et de formation professionnelle.

9.63 La réalisation des objectifs du programme d'éducation, de formation et d'emploi pour les détenus peut facilement être mesurée sur le plan du rendement, en calculant le nombre d'emplois et de cours offerts dans les divers métiers ou domaines spéciaux. Il est toutefois plus difficile de déterminer si les possibilités offertes répondent aux besoins tels que définis dans le cadre de la gestion des cas. Seule une approche commune et coordonnée de la part du groupe chargé de la gestion des cas et du groupe chargé de l'éducation, de la formation et de l'emploi permettrait de le déterminer et, au moment de notre

vérification, ces deux groupes importants ne coordonnaient pas entièrement leurs activités. Une plus grande coordination s'imposait pour le choix et la rationalisation des possibilités, la surveillance du rendement des détenus et de l'évaluation de la mesure dans laquelle les programmes d'éducation, de formation et d'emploi répondaient aux besoins des détenus.

9.64 Le SCC devrait coordonner les activités de la gestion des cas et celles de l'éducation, de la formation et de l'emploi et adopter des procédés lui permettant de déterminer dans quelle mesure les possibilités offertes répondent aux besoins des détenus.

9.65 Un des objectifs visés est d'en arriver au plein emploi. On avait récemment établi des normes de rendement permettant de déterminer dans quelle mesure cet objectif était atteint.

9.66 La contribution au coût de l'incarcération est mesurée au moyen de plusieurs systèmes financiers. Toutefois, en raison des lacunes qui existaient dans les systèmes de comptabilité de prix de revient et qu'on est actuellement en train de corriger, le SCC n'était pas en mesure de déterminer la contribution nette des programmes au coût d'exploitation du Service.

9.67 Nous avons constaté que le SCC ne disposait pas de données suffisantes permettant de déterminer le prix de revient et le coût de production unitaire pour ses activités de fabrication; en outre, il n'y avait pas d'analyse des écarts entre les résultats prévus et les résultats véritables. En raison de ces lacunes, la direction éprouvait des difficultés à orienter les activités d'emploi de manière à réduire les coûts et à maximiser les bénéfices. L'insuffisance des systèmes comptables actuels a nui aux décisions concernant l'établissement du prix des produits, l'utilisation de la capacité de production non-utilisée des installations, etc. Par exemple :

-on ne fournissait pas de données sur le coût unitaire prévu ou réalisé dans les rapports à la direction;

-on ne prévoyait pas inclure les frais généraux dans le coût des produits, même si le coût en capital du matériel utilisé était considérable;

-on ne faisait pas l'appariement d'une façon exacte entre les recettes et les dépenses pour une même période.

9.68 Les recettes provenant de la vente des biens produits par les détenus se sont chiffrées à environ $ 11 millions en 1980-1981. On n'a pas déterminé la part de chaque groupe de produits. Ainsi, la direction ne disposait d'aucune base officielle lui permettant de décider quels produits il faudrait mettre en valeur pour maximiser les recettes. Cette lacune est susceptible d'avoir une incidence grave sur l'objectif de recouvrement des coûts du programme. Le SCC a récemment apporté des changements aux systèmes de comptabilité du prix de revient afin de corriger ces lacunes. Toutefois, il est trop tôt pour évaluer leurs répercussions.

9.69 Il n'existait aucun système officiel permettant de déterminer l'utilisation de la capacité de production des installations et de faire rapport à ce sujet. Si les gestionnaires possédaient des statistiques sur l'utilisation de la capacité de
production des installations, ils seraient mieux en mesure de décider, entre autres :

-où fabriquer un produit, lorsque plus d'un endroit est disponible;

-de fixer des prix spéciaux aux installations ayant une capacité de production non-utilisée;

-d'agrandir ou de fermer certaines installations;

-de prévoir le calendrier de production pour les nouvelles commandes.

9.70 Le SCC devrait adopter un système officiel lui permettant de déterminer l'utilisation de la capacité de production des installations et d'en faire rapport.

9.71 Nous avons constaté que les produits de l'exploitation agricole, sauf le boeuf, étaient fournis aux établissements au prix établi en 1950 qui était de beaucoup inférieur à la valeur courante du marché et au coût. En conséquence, les coûts de l'exploitation des établissements mentionnés dans les Comptes publics étaient inférieurs aux coûts véritables, de telle sorte qu'il était impossible de
déterminer avec exactitude dans quelle mesure l'objectif de recouvrement des fonds était atteint.

9.72 Le prix des produits transférés aux établissements et provenant de l'exploitation d'Agro-entreprise devrait refléter, d'une façon raisonnable, soit le coût véritable de production, soit les prix courants du marché, en tenant compte de la qualité et des conditions de livraison.

Les locaux

9.73 La planification, la construction, l'évaluation après l'occupation et l'entretien des locaux destinés aux détenus relèvent des Services techniques du SCC. Environ 700 années-personnes sont assignées à cette activité. Le coût prévu du programme continu d'investissements en construction, comportant quelques projets mineurs comme des améliorations et des rénovations, s'élevait à $ 59 millions en 1980-1981. Les gestionnaires des établissements déterminent annuellement les projets continus d'immobilisation à réaliser. Les Services techniques établissent un plan de dix ans pour les grands projets d'immobilisation dont les coûts prévus s'élevaient à un total de $263 millions dans le cas des immobilisations et à environ $ 238 millions annuellement pour ce qui est de l'exploitation et de l'entretien. Les besoins de locaux sont fondés sur les prévisions du nombre de détenus qui sont établies pour une période de dix ans et comprennent le nombre de détenus par région et le classement sécuritaire. Les
locaux actuels sont comparés aux exigences déterminées par les prévisions de la population des détenus, et la différence entre les locaux disponibles et les besoins, par classement sécuritaire et par région, indique les besoins prévus en locaux supplémentaires pour les dix prochaines années.

9.74 Planification. La planification des locaux comprend deux fonctions distinctes : l'identification des besoins et l'élaboration d'un plan d'action visant à satisfaire ces besoins. Nous avons constaté que le SCC peut déterminer de façon
précise les besoins de locaux et ce grâce à l'élaboration de la prévision de la population en détention, en tenant compte du nombre et du genre de détenus qui seront probablement incarcérés au cours des prochaines années. Bien que des progrès considérables aient été accomplis dans l'élaboration d'une planification

des locaux pour dix ans et l'état des vérifications du rendement des établissements, des améliorations sont encore nécessaires. Par exemple, nous avons constaté que l'examen de projets décennaux continus d'immobilisation ne se faisait pas en même temps que le plan décennal établi pour les locaux. Un tel examen devrait comprendre une analyse systématique des coûts et avantages (fondée sur les coûts estimatifs de construction consignés dans les documents) du maintien des établissements actuels ou de la construction de nouvelles installations pour toute leur durée utile. Plusieurs établissements -Dorchester, Laval, Kingston et Stony Mountain - ont plus de 100 ans; d'autres ont plus de 50 ans - la prison pour femmes, Collins Bay et Prince Albert. Ces établissements nécessitent des travaux de rénovation et d'entretien continus importants. On a effectué une étude de faisabilité afin de déterminer s'il valait la peine de rénover les installations de Kingston. Cette étude ne portait que sur le coût initial en capital; on n'a pas effectué une analyse des coûts d'exploitation et d'entretien pour toute la durée utile de l'établissement rénové par rapport aux coûts d'un nouvel établissement.

9.75 Le SCC devrait effectuer des études complètes du coût des installations actuelles et prévues, pour toute la durée utile, avant de décider s'il convient de rénover les installations actuelles ou d'obtenir de nouveaux établissements.

9.76 Divulgation des coûts. Nous avons constaté, lors d'un examen des projets récemment terminés à trois établissements, que le SCC n'avait pas obtenu du Conseil du Trésor l'approbation nécessaire pour l'acquisition et l'installation de systèmes d'électronique et de télécommunication. L'approbation de programme que l'on avait reçu pour ces établissements concernait seulement les coûts de construction et non pas des systèmes d'électronique et de télécommunication dont le coût de $ 2,6 millions a été payé à même les fonds d'immobilisation.

9.77 En outre, le coût intégral de ces projets n'a pas été divulgué au Conseil du Trésor ou au Parlement. Par exemple, certains coûts reliés à la construction et à l'adaptation de l'établissement à sécurité maximale de Kent, n'ont pas été divulgués de façon satisfaisante. Ces coûts devaient servir à corriger certaines lacunes et à apporter des ajouts et des modifications; ils portaient sur des articles comme des meubles et du matériel ($ 1,7 million), des systèmes électroniques de sécurité ($ 1 million) et des travaux mineurs ($ 0,3 million). Des modifications et des ajouts similaires pour les installations d'Edmonton et de Mission ont été financés au moyen du programme continu d'immobilisation et n'ont pas été compris dans le coût total de ces projets.

9.78 Ces ajouts, y compris la modification des plans et devis des installations Kent, ont été effectués sans l'approbation, au préalable, du Conseil du Trésor et ont contribué à des augmentations respectives de $ 8 millions, de $ 3 millions et de $2 millions pour les installations de Kent, d'Edmonton et de Mission, ce qui représente 20 p. 100 du coût global des projets.

9.79 Le coût intégral des projets d'immobilisation devrait être divulgué au Conseil du Trésor et au Parlement et des modifications menant à un accroissement des coûts ne devraient pas être apportées à la conception et à l'envergure des projets sons l'approbation préalable du Conseil du Trésor.

La gestion du matériel

9.80 La direction des Services techniques est chargée de la gestion du matériel au sein du SCC, ce qui comprend l'achat et la fourniture d'aliments, de vêtements, de services de buanderie et de travaux ménagers ainsi que l'acquisition et l'entretien de véhicules automobiles et de pièces d'équipement mobile. La direction est également chargée d'établir et de tenir à jour des normes et devis pour le contrôle de la qualité de tous les articles achetés pour les établissements. Le SCC exploite et entretient 3 magasins régionaux, 58 magasins dans les établissements et une flotte de 646 véhicules. Une somme d'environ $ 64 millions a été consacrée au matériel en 1980-1981 et le personnel comprenait 566 membres. Les employés des Services techniques servent plus de 12 millions de
repas par année, font le lavage pour plus de 9 000 détenus et fournissent des uniformes à ces derniers ainsi qu'à plus de 7 000 employés. Les stocks, au 31 mars 1980, se chiffraient à $ 10,8 millions.

9.81 Nous avons décelé au cours de notre vérification un certain nombre de lacunes en ce qui concerne la gestion du matériel. Ces lacunes étaient toute reliées à l'absence d'un système officiel de gestion du matériel, ainsi qu'à l'absence de normes et de procédés à suivre pour s'assurer que l'on tient pleinement compte de l'économie et de l'efficiente lors de l'achat, de l'utilisation et de l'aliénation des biens et services requis pour répondre aux besoins et aux objectifs du SCC. Le SCC était conscient de ces lacunes et prévoit présenter un nouveau manuel complet de gestion du matériel au cours de 1981-1982.

9.82 Nous avons constaté que les besoins étaient suffisamment définis et reliés aux objectifs dans le cas des articles comme les aliments, les machines, les vêtements et les véhicules. Toutefois, l'analyse des diverses options pour répondre aux besoins de services n'était pas toujours suffisante. Par exemple, chaque établissement déterminait ses besoins de véhicules sans avoir recours à une analyse systématique des coûts et avantages. Les exigences en ce qui concerne la quantité et le type de véhicules pour les établissements n'étaient pas appuyées et coordonnées pour l'ensemble des services, et les établissements n'étaient pas tenus de respecter des normes et des critères objectifs.

9.83 Le SCC devrait adopter des procédés de façon à ce que les besoins de matériel soient satisfaits en tenant dûment compte de l'économie.

9.84 Nous avons constaté que les systèmes de gestion des stocks étaient différents d'un établissement et d'une région à l'autre et qu'il n'y avait pas de politique et de procédés généraux en ce qui concerne l'achat, l'entreposage, l'utilisation et l'aliénation du matériel. Il n'y avait pas non plus de procédés normalisés pour déterminer le volume des stocks de sécurité, le point de commande, les quantités qu'il faut commander de nouveau, le coût des commandes et les frais de possession. En raison de cette absence de procédés, il y a eu, dans plusieurs cas, stockage en trop d'articles pour lesquels il y a eu très peu ou pas de demandes au cours des deux dernières années.

9.85 Le SCC devrait adopter un système de gestion des stocks et en surveiller la mise en application dans l'ensemble du Service.

La gestion de l'utilisation optimale du personnel

9.86 En 1980-1981, les coûts approximatifs relatifs à la paye au sein du SCC sécurité chiffraient à environ $ 247 millions, ce qui constitue à peu près 58 p. 100 du budget total. Cinq pour cent seulement des employés du SCC sont affectés à

l'administration centrale à Ottawa; le reste des employés sécurité trouvent dans les régions. Nous avons examiné les procédés de gestion utilisés pour la planification et la formation des ressources humaines ainsi que les systèmes d'information sur les ressources humaines, et nous les avons comparés aux critères établis pour la gestion de l'utilisation optimale du personnel dans notre Rapport annuel de 1979.
Les responsabilités de ces fonctions sont déléguées aux cinq administrations régionales et, dans certaines régions, à des employés précis au sein des établissements.

9.87 Planification des ressources humaines. Nous avons constaté que le SCC n'avait pas de système coordonné lui permettant de déterminer le nombre ou le type d'employés requis pour atteindre ses objectifs. Le Service a toutefois reconnu cette lacune et prévoit avoir recours au processus de planification opérationnelle qu'il est en train d'adopter pour fournir l'information nécessaire à la planification des ressources humaines. Le Service a également élaboré des normes de travail dans un certain nombre de domaines d'activités afin de
convertir en années-personnes les données sur les volumes de travail prévus. Par exemple, il a effectué une analyse de tous les postes d'agent de sécurité au sein des établissements et a établi des normes qui serviront à déterminer les besoins de
ressources humaines.

9.88 Nous avons également constaté que le SCC ne possédait pas un inventaire de ressources humaines capable de fournir des données sur la disponibilité future du personnel actuel. Le Service a l'intention de remédier à cette lacune en établissant un système de rapport sur la gestion du personnel décrit au paragraphe 9.97.

9.89 Formation. Il n'existait pas de politique ou de plan général de formation ni d'analyse des besoins en formation pour l'ensemble du SCC. Toutefois, on avait formé un Conseil national de formation chargé d'élaborer des politiques, des plans et des procédés de formation, de les mettre en vigueur et d'en surveiller l'application. Le programme de formation du SCC sécurité déroulait dans cinq collèges situés dans les cinq régions; on propose maintenant que la plupart des nouveaux employés reçoivent leur formation aux collèges de Montréal et de Kingston.

9.90 Les chefs de service participaient très peu au processus de formation. Ils n'étaient pas suffisamment impliques dans l'analyse des besoins, l'élaboration des critères d'évaluation des cours de formation offerts ou l'examen et l'approbation des plans de formation de leur personnel. En conséquence, il était fort possible que les besoins de formation du personnel n'aient pas été convenablement déterminés, voire même satisfaits. Cependant, lors de la conception du nouveau
programme de recrutement, on a sollicité l'avis des gestionnaires. Cette procédure devrait être suivie à l'avenir.
9.91 Nous avons également constaté que l'on n'exerçait aucun contrôle central sur les coûts de la formation, comme l'exige le Conseil du Trésor, de telle sorte que les coûts véritables de la formation n'étaient pas connus. Selon le
rapport soumis au Conseil du Trésor pour 1979-1980, une somme de $ 5,2 millions a été consacrée à la formation. Selon notre analyse, les coûts réels de la formation sécurité situaient à environ $7 millions, sans compter les quelques $4 millions versés comme traitement aux employés pendant qu'ils suivaient les cours. Nous avons également relevé un certain nombre de lacunes dans la façon

dont les coûts courus de la formation étaient accumulés. Malgré l'existence de budgets de formation, un grand nombre des coûts de la formation étaient affectés à d'autres articles de dépenses, comme aux voyages et aux locaux.

9.92 La délégation de la responsabilité en ce qui concerne les budgets de formation variait d'une région à une autre. Au Québec, cette responsabilité était déléguée aux établissements, tandis qu'en Ontario, la tâche était du ressort des administrations régionales. Toutefois, ni les régions ni l'administration centrale n'exerçaient un contrôle sur les budgets de formation. Le SCC n'avait pas déterminé ou consigné les coûts de la conception des programmes internes et de leur mise en oeuvre. Par exemple, aucun budget n'a été établi pour un projet important qui a duré cinq ans et qui comportait la conception d'un nouveau programme de 12 semaines destiné aux nouveaux employés.

9.93 Le SCC n'avait pas adopté de politique et de procédés à l'échelle nationale lui permettant d'évaluer la formation et de déterminer si elle contribuait à faire acquérir les compétences et les connaissances comme prévu. La région des Prairies était la seule à avoir présenté un rapport officiel sur les résultats de la formation et de l'évaluation des personnes ayant suivi les cours.

9.94 Des directeurs de collèges de formation du personnel ont reconnu qu'ils étaient souvent dans l'impossibilité d'obtenir les meilleurs instructeurs pour les cours. En outre, il n'y avait aucune norme permettant d'évaluer la qualité de la formation fournie et, par conséquent, on ne disposait pas d'information suffisante pour juger l'efficacité des programmes de formation.

9.95 Le SCC devrait voir à ce que les chefs de service participent de façon satisfaisante à la détermination des besoins de formation et à l'élaboration des cours et des plans de formation. Il devrait également élaborer et adopter les procédés voulus lui permettant d'exercer un contrôle sur les coûts de la formation et d'évaluer l'efficacité des programmes de formation.

9.96 Systèmes d'information sur les ressources humaines. Le SCC a reconnu la nécessité d'adopter un système d'information sur les ressources humaines et a adapté à ses besoins, à titre provisoire, le Système d'information des langues officielles (SILO) qui existe déjà, en ajoutant des terminaux à accès direct aux administrations régionales et centrale. Le système ne contient toutefois pas de renseignements historiques, de données sur l'évaluation de la formation et du rendement, de données sur le taux de rotation du personnel ou de profils de retraites des employés. En outre, le SILO n'était pas assorti de procédés visant à assurer le caractère confidentiel de l'information. Il n'y avait aucune directive indiquant les personnes ayant droit d'accès à l'information. On avait recours dans l'ensemble du service à de nombreux systèmes manuels pour fournir aux gestionnaires les renseignements courants nécessaires à la gestion des activités journalières de leur personnel.

9.97 Au moment de notre vérification, il avait été décidé d'adopter un nouveau système d'information sur les ressources humaines au milieu de 1981. On avait choisi à cette fin le Système de rapport administratif sur le personnel (SRAP). On a effectué en 1978 une étude qui a entraîné un énoncé fonctionnel des besoins et un exposé de la nécessité d'adopter un système complet d'information sur les ressources humaines.

La gestion et le contrôle financiers

9.98 Selon le Budget des dépenses de 1980-1981, on a consacré $ 7,8 millions et 283 années-personnes à l'administration financière du Service pour l,exercice en question. Le directeur général des finances, qui relève du commissaire adjoint, Politique, Planification et Administration, est chargé de l'administration financière en général, bien que la responsabilité dans ce domaine ait été décentralisée et déléguée, dans une mesure variée, à toutes les installations du SCC. Il incombe à l'administration centrale d'élaborer des politiques, des procédés et des lignes directrices et d'en surveiller l'application; outre ses propres opérations comptables journalières, elle est également chargée d'établir le budget,
de faire rapport au Comité des comptes publics, de présenter les rapports financiers ainsi que d'élaborer et d'évaluer le système financier et comptable. L'administration centrale s'occupe également des projets de construction s'élevant
à $ 50 000 ou plus, des recettes provenant des ventes industrielles et des sommes récupérées des provinces par suite de l'incarcération de détenus provinciaux dans les établissements fédéraux.

9.99 Les administrations régionales sont chargées de l'administration financière dans leur territoire. Elles fournissent également des services financiers et comptables pour les installations du SCC dont la taille ou l'emplacement ne
nécessite pas une fonction financière complète et elles exercent un contrôle sur tous les projets d'immobilisation inférieurs à $ 50 000 dans leur région.

9.100 En général, les procédés de gestion et de contrôle financiers du SCC étaient adéquats. Nous avons constaté que des mesures positives importantes avaient été prises en réponse aux recommandations formulées par notre Bureau, par le Bureau du contrôleur général et par les vérificateurs internes du SCC. Depuis l'Etude de la gestion et du contrôle financiers que nous avons effectuée en 1975, le groupe principal chargé des finances a adopté un rôle beaucoup plus important et le commissaire actuel manifeste beaucoup d'intérêt pour les systèmes et procédés de contrôle financier. La fonction financière constitue une partie intégrante du processus général de gestion à tous les niveaux, et les politiques ainsi que les procédés font l'objet d'un examen et d'une diffusion systématiques. En conséquence, le SCC réagit promptement aux observations formulées et aux questions soulevées, tant par des gens de l'extérieur que par des gens de l'intérieur et, il va sans dire, il adopte les mesures correctives nécessaires sous forme de projets bien déterminés.

9.101 Les plans de travail dans le domaine des finances font l'objet d'un contrôle à titre de projets financiers. Le Comité de gestion supérieure approuve tous les projets financiers et reçoit des rapports périodiques à leur sujet. Nous avons constaté que les projets financiers répondaient à des besoins identifiés dans le domaine des contrôles financiers et étaient, en général, dirigés et menés à terme de façon raisonnable et conformément à l'échéancier prévu.

9.102 En 1977, le Conseil du Trésor a autorisé le MAS à céder aux ministères et aux organismes le contrôle de la paye. Le SCC avait élaboré, sous forme d'ébauches, des procédés pour le contrôle des entrées et des sorties concernant la paye, mais il ne les avait pas publiés ou adoptés. En conséquence, quelques-uns des éléments de contrôle requis par le Conseil du Trésor n'étaient pas en place à tous les endroits, ou bien n'étaient pas opérationnels. Cependant, les employés des centres chargés du personnel, des finances et des activités avaient adopté des procédés de contrôle visant à compenser

quelques-unes des lacunes, pendant que l'on apportait des changements aux procédés concernant la paye, afin de respecter les exigences du Conseil du Trésor.

9.103 On avait mis en vigueur des procédés satisfaisants visant à répondre aux exigences du cycle de l'établissement du budget. Toutefois, il n'existait pas de système formel d'analyse des écarts entre les résultats réels et les résultats prévus au budget. Le SCC était au courant de cette lacune et était en train d'adopter des mesures correctives visant à relier les résultats des opérations aux objectifs et aux priorités du SCC ainsi qu'aux ressources utilisées. Le Service avait entrepris un projet-pilote dans la région de l'Atlantique et prévoyait le mettre en vigueur dans l'ensemble du pays en 1982-1983.

## La vérification interne

9.104 La vérification interne au sein du SCC relève de l'inspecteur général qui doit rendre compte directement au commissaire de la gestion d'un programme distinct de contrôle dont le but est de déterminer l'efficacité de toutes les politiques opérationnelles et unités organisationnelles du SCC, des examens ou des vérifications des secteurs d'activité ou de la gestion effectuées en vue de déterminer si l'on respecte les politiques, les directives et les lignes directrices du gouvernement et du SCC, et des enquêtes sur les irrégularités et les rapports des résultats présentés au commissaire. Il est également chargé d'effectuer les vérifications et les enquêtes spéciales exigées par le commissaire. Le budget consacré à la vérification interne s'établissait à $ 1,3 million et à 27 années-personnes en 1980-1981.

9.105 Un plan de vérification qui a été approuvé par le comité de gestion supérieure pour la période de 1980-1985 prévoit l'examen de toutes les activités importantes du SCC au moins une fois au cours d'une période de trois ans, et plus souvent si c'est nécessaire.

9.106 Nous avons relevé des améliorations importantes dans le domaine de la vérification interne depuis notre examen précédent de 1978 et nous sommes maintenant en position d'affirmer que la vérification interne donne sa pleine mesure au Service. Il y aura d'autres améliorations manifestes lorsqu'on aura terminé l'adoption d'une approche axée sur les systèmes, le cas échéant, et lorsque la portée de la vérification ainsi que le travail et les constatations des vérificateurs seront mieux consignés.

9.107 Les suivis énergiques des observations contenues dans chaque rapport de vérification interne ainsi que la rapidité avec laquelle des mesures correctives ont été prises démontrent l'importance que le commissaire attache à la vérification interne.

## L'information destiné au Parlement

9.108 Nous avons constaté que le SCC a démontré un intérêt et un enthousiasme considérables pour la réforme du Budget des dépenses, en étant un des premiers participants au projet de révision du Budget des dépenses, au niveau gouvernemental. Un exemple du contenu et de la forme du Budget des dépenses révisé a été préparé de concert avec le Bureau du contrôleur général et présenté au Comité des comptes publics, au début de 1981. Cette présentation élargie, un des quatre plans de dépenses des programmes déposé jusqu'à présent au Parlement

par le président du Conseil du Trésor est destinée aux députés membres des comités permanents qui revoient le Budget des dépenses. Cette présentation constitue une amélioration importante sur le Budget des dépenses principales actuel et l'on en attend d'autres d'ici le Budget des dépenses pour 1982-1983.

9.109 Ä cet effet, des suivis sur quelques-unes des observations de ce chapitre devraient produire d'autres renseignements valables pour le Budget des dépenses. Par exemple, le SCC devrait inclure plus de documentation afin d'appuyer l'élaboration des plans de travail et plans pour des locaux, et plus de renseignements sur les mesures de l'efficacité des programmes et sur les indicateurs de rendement pour chaque activité. Ä mesure que le SCC élabore davantage de procédés pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité, des renseignements supplémentaires devraient être divulgués dans le Plan des dépenses des programmes afin de compléter les mesures de récidivisme actuellement employées comme "le pourcentage de détenus libères des établissements fédéraux et réadmis à ces derniers en dedans des cinq ans".

Sommaire des recommandations et commentaires du Service

La gestion des cas

Recommandation

9.53 Le SCC devrait adopter des procédés appropriés lui permettant de présenter un rapport sur l'efficacité avec laquelle la gestion des cas fournit aux détenus la possibilité de répondre à leurs besoins reconnus.

Commentaire du Service

Le Manuel des politiques et procédures de gestion des cas, adopté au cours de l'année dernière dans toutes les régions, offre beaucoup de documentation sur les besoins reconnus des détenus, sur les plans des programmes et sur les progrès réalisés. Il y est également stipulé que le comité de rémunération des détenus doit examiner les plans des programmes de chaque détenu au cours du processus d'élaboration afin de s'assurer qu'il existe un lien entre la planification des programmes et les possibilités réelles en ce qui concerne le placement. Etant donné que cette nouvelle documentation et ce processus n'ont été adoptés que tout récemment, il faudra probablement attendre environ une année entière, à partir de la date de l'adoption (c'est-à-dire à compter du 1er janvier 1981 au Québec), avant de pouvoir établir la documentation complète sur chaque détenu et placer ce dernier selon la nouvelle formule. Le changement du rôle et des responsabilités des chefs de service est également important et doit faire l'objet d'une surveillance étroite au cours de cette période afin que les politiques et les procédures soient respectées intégralement.

Le système d'information sur les détenus du SCC n'offre pas, à l'heure actuelle, suffisamment d'information sur les besoins reconnus des détenus et de leur placement à des fins d'emploi et de formation pour permettre une analyse rapide de l'efficacité avec laquelle le SCC y répond. Un projet mené conjointement par la division des Programmes des délinquants, la division de l'Emploi des détenus et la Commission nationale des libérations conditionnelles vise actuellement à déterminer les exigences précises en matière de données. Ce projet mènera probablement à une expansion, au cours de l'année prochaine, du système d'information sur les détenus en vue de permettre une analyse convenable des effets des programmes.

Recommandation

9.55 Le SCC devrait entièrement consigner les critères et les procédés de déclassement progressif du détenu à un niveau inférieur de sécurité.

Commentaire du Service

Nous convenons que le processus en cascade n'a pas encore été entièrement adopté et qu'il est très important de bénéficier le plus rapidement possible de tous les avantages de cette approche. C'est pour cette raison que nous avons récemment réduit le calendrier d'adoption des nouveaux critères de reclassement et de la matrice. Ces nouveaux critères s'appliqueront à tous nos détenus actuels, dès le 15 novembre 1981, et constitueront à partir de cette date un élément de base pour toutes les décisions prises concernant les transferts. Nous estimons qu'en plus de nous permettre de déterminer plus facilement quels détenus doivent être classés à un niveau sécuritaire inférieur, les nouveaux critères permettront de déceler avec plus de précision un certain nombre d'autres problèmes (par ex., la disponibilité des installations et des programmes appropriés) liés au processus en cascade qu'il faudra résoudre à plus long terme.

L'éducation, la formation et l'emploi des détenus

Recommandation

9.64 Le SCC devrait coordonner les activités de la gestion des cas et celles de l'éducation, de la formation et de l'emploi et adopter des procédés lui permettant de déterminer dans quelle mesure les possibilités offertes répondent aux besoins des détenus.

Commentaire du Service

Le SCC reconnaît l'importance essentielle qu'il y a de mieux coordonner les objectifs, la planification et la gestion des programmes des délinquants et la division de l'Emploi des détenus; il a donc adopté un processus visant à assurer cette coordination au niveau de l'administration centrale.

Recommandation

9.70 Le SCC devrait adopter un système officiel lui permettant de déterminer l'utilisation de la capacité de production des installations et d'en faire rapport.

Commentaire du Service

Le Service convient qu'il faut adopter un système officiel de rapport sur l'utilisation de la capacité des installations. Plusieurs initiatives sont actuellement en cours au Québec; sielles sont fructueuses, elles seront étendues à d'autres régions dans le cadre d'un programme opérationnel quinquennal. En outre.

-nous mettons en oeuvre des programmes de formation afin de motiver et d'inciter le personnel sur place à établir des calendriers d'utilisation des installations et à avoir recours à ces derniers;

-nous tentons de plus en plus de prolonger l'étape de production de mêmes produits, ce qui augmente l'utilisation des installations, facilite l'établissement de calendriers d'utilisation et permet une identification plus

précise de la capacité et de la productivité. La date prévue de l'implantation est fixée au mois de mai 1983.

Recommandation

9.72 Le prix des produits transférés aux établissements et provenant de l'exploitation d'Agro-entreprise devrait refléter, d'une façon raisonnable, soit le coût véritable de production, soit les prix courants du marché, en tenant compte de la qualité et des conditions de livraison.

Commentaire du Service

Actuellement, une étude est en cours afin d'examiner les méthodes actuelles d'établissement des coûts, des prix et les méthodes comptables. Des solutions de rechange seront examinées et des plans comprenant la politique du Conseil du Trésor sur les fonds renouvelables seront établis. Nous espérons terminer notre étude pour le 31 mars 1982. Nous serons alors en mesure de mettre sur pied les procédés qui reflètent la vraie valeur des activités des agro-entreprises.

Les locaux

Recommandation

9.75 Le SCC devrait effectuer des études complètes du coût des installations actuelles et prévues, pour toute la durée utile, avant de décider s'il convient de rénover les installations actuelles ou d'obtenir de nouveaux établissements. Commentaire du Service

Le SCC effectue actuellement des études du coût de durée utile des installations et l'on tiendra compte de celles-ci en ce qui concerne les plans à long terme au sujet des locaux. Cependant, cette méthode sera améliorée tel que recommandé par le vérificateur général.

Recommandation

9.79 Le coût intégral des projets d'immobilisation devrait être divulgué au Conseil du Trésor et au Parlement et des modifications menant à un accroissement des coûts ne devraient pas être apportées à la conception et à l'envergure des projets sans l'approbation préalable du Conseil du Trésor.

Commentaire du Service

En 1978, les systèmes et les sous-systèmes d'électronique et de communication étaient traités comme du matériel. Ainsi, ceux-ci étaient acquis et installés par le truchement des systèmes réguliers de contrats d'achat de matériel du ministère des Approvisionnements et Services. Les demande d'achat par le Conseil du Trésor portaient sur le coût global du matériel et de l'ameublement. Le coût des systèmes particuliers était dans les limites admissibles du ministère; toutefois, on a maintenant des procédés pour faire en sorte que tous les coûts soient communiqués au Conseil du Trésor et approuvés par celui-ci, par l'entremise du système d'examen des projets, avant l'engagement de fonds. Le SCC se conforme à ces procédés.

La gestion du matériel

Recommandation

9.83 Le SCC devrait adopter des procédés de façon à ce que les besoins de matériel soient satisfaits en tenant dûment compte de l'économie.

Commentaire du Service

Le SCC prévoit l'introduction d'un nouveau système de gestion intégrale du matériel, au cours de 1981-1982.

Recommandation

9.85 Le SCC devrait adopter un système de gestion des stocks et en surveiller la mise en application dans l'ensemble du Service.

Commentaire du Service

Afin de corriger cette situation, le SCC a entrepris deux études. L'une porte sur le Système d'information de gestion et l'autre a trait à la répartition du matériel.

Une ébauche de l'étude SIG a été reçue et sera présentée, en novembre 1981, au Comité d'examen des systèmes. Actuellement, on recueille des propositions relatives à un système de répartition du matériel à des fins de réalisation.

Grâce à ces deux études, le SCC devrait commencer à mettre le nouveau système en place en 1982.

La gestion de l'utilisation optimale du personnel

Recommandation

9.95 Le SCC devrait voir à ce que les chefs de service participent de façon satisfaisante à la détermination des besoins de formation et à l'élaboration des cours et des plans de formation. Il devrait également élaborer et adopter les procédés voulus lui permettant d'exercer un contrôle sur les coûts de la formation et d'évaluer l'efficacité des programmes de formation.

Commentaire du Service

Les chefs de service du SCC, tant à l'administration centrale que dans les régions, doivent approuver la matière de tous les cours offerts dans le cadre du système de formation du SCC à l'échelle nationale. La nouvelle direction générale chargée de la formation et du perfectionnement du personnel est en train d'élaborer des procédés pour le contrôle des coûts de la formation du personnel et pour l'évaluation de l'efficacité des programmes de formation.

MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL
LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| La GRC | | |
| Historique | 10.1 | 305 |
| Les objectifs | 10.6 | 306 |
| L'organisation et les opérations | 10.7 | 306 |
| Les ressources | 10.15 | 309 |
| Le milieu | 10.18 | 310 |
| Portée de la vérification | 10.32 | 314 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | 10.39 | 315 |
| Observations et recommandations | | |
| La planification | 10.53 | 318 |
| La mesure de l'efficacité des programmes | 10.75 | 323 |
| La mesure et le contrôle du rendement | 10.85 | 325 |
| La vérification interne | 10.100 | 329 |
| L'informatique | 10.112 | 332 |
| La gestion et le contrôle financiers | 10.122 | 334 |
| La gestion de l'utilisation optimale du personnel | 10.129 | 336 |
| L'information destinée au Parlement | 10.144 | 339 |
| Autres vérifications | | |
| La revue du plan d'action du PPCG | 10.152 | 341 |
| Suite donnée aux vérifications d'envergure gouvernementale sur la gestion du matériel et sur les économies d'énergie | 10.155 | 341 |
| Sommaire des recommandations et commentaires de la GRC | | 343 |
| Pièce | | |
| 10.1 Organigramme résumé | | 307 |




## La GRC

### Historique

10.1 Depuis sa création en 1873, sous le nom de "Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest" qui exerçait une surveillance policière dans les Territoires du Nord- Ouest, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a toujours joué un rôle important dans l'histoire du pays. En 1920, le corps policier a pris ce nom de Gendarmerie royale du Canada et la Direction générale qui était située à Regina, en Saskatchewan, fut transférée à Ottawa. Ce déménagement accentuait ainsi le rôle fédéral de la Gendarmerie comme organisation nationale de police.

10.2 La GRC veille à l'application des lois fédérales dans toutes les provinces et sur les territoires du Canada. Bien que le Code criminel soit institué par une loi fédérale, son application générale et l'administration de la justice dans les provinces relèvent des gouvernements provinciaux. La Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (S.R.C. 1970, c R-9) autorise toutefois le Solliciteur général à conclure des ententes avec les provinces et les municipalités où la GRC est appelée à jouer le rôle d'un corps de police provincial ou municipal.

10.3 La conclusion de la première entente avec une province remonte à 1928 et la première entente avec une municipalité, à 1935. Actuellement, la GRC possède des accords normalisés avec toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec, avec 195 municipalités ainsi qu'avec le Yukon et les Territoires du Nord- Ouest. En vertu de ces ententes, il y a partage du coût des services que fournit le corps policier; pour l'exercice terminé le 31 mars 1981, la part du gouvernement fédéral était de 44 p. 100, sauf dans le cas des municipalités qui comptent plus de 5 postes de la GRC, où la part fédérale était de 19 p. 100 pour les postes qui s,ajoutaient aux 5 premiers. Les accords quinquennaux les plus récents avec les provinces et les municipalités ont expiré le 31 mars 1981 et, lors de notre vérification, leur renouvellement était en voie de négociation.

10.4 Outre ses obligations au niveau fédéral, et en vertu des accords pour l'application de la loi, la GRC fournit des services d'enquêtes et de protection aux autres ministères et organismes fédéraux. À la suite d'entretiens fédéraux- provinciaux qui ont eu lieu au cours des deux dernières décennies, on a accordé une plus grande importance au rôle de la GRC qui consistait à fournir une aide aux autres services de police et aux organismes chargés de faire appliquer la loi par l'entremise des services tels que le Centre d'information de la police canadienne, les laboratoires judiciaires, les Services de l'identité judiciaire et le Collège canadien de police.

10.5 Par l'entremise du Service de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada constituait, lors de notre vérification, l'organisme fédéral responsable de la sécurité interne du pays. Il n'y avait pas de statut distinct qui régisse l'existence et le fonctionnement de ce service. Son autorité juridique lui venait de l'énoncé global formulé dans l'article 18(d) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et dans le règlement 24(e), en vertu desquels la GRC "doit assurer et diriger les services de sécurité et de renseignements que peut exiger le Ministre." Plus récemment, soit en 1975, une directive du Cabinet a décrit la fonction de ce service comme étant un de maintien de la sécurité interne en exerçant des services d'identification, de surveillance, d'enquête, de dissuasion, de prévention et de riposte à l'égard des personnes et des groupes qui, au Canada, peuvent mener des activités telles que l'espionnage, le sabotage, l'obtention de renseignements confidentiels et les attaques réelles et possibles contre le Canada. Par suite de notre vérification, le gouvernement a accepté les recommandations de la Commission d'enquête relative à certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (commission McDonald) à l'effet que le Service de sécurité devienne une entité séparée de la GRC.

Les objectifs

10.6 Les objectifs du Programme d'application de la loi, formulés dans le Budget des dépenses 1980-1981 sont "d'appliquer la loi, prévenir le crime, maintenir la paix, l'ordre et la sécurité". Les sous-objectifs suivants, également formulés dans le Budget des dépenses, se rattachent de plus près aux nombreux rôles et activités de la GRC:

-Prévenir et déceler les infractions aux lois fédérales.

-Prévenir et déceler le crime et maintenir l'ordre public dans les provinces, municipalités et territoires contractants.

-Améliorer les relations entre la police et la collectivité.

-Veiller à la sécurité interne du pays.

-Fournir des services d'enquête et de protection aux autres ministères et organismes fédéraux.

-Aider, sur demande, tous les organismes canadiens charges d'appliquer la loi en leur offrant des cours spécialisés de formation policière, de pratique judiciaire de même que des services d'identité et de renseignements.

L'organisation et les opérations

10.7 La Gendarmerie royale du Canada a à sa tête un commissaire qui, sous la direction du Solliciteur général du Canada, est chargé de gérer le corps policier. Celui-ci possède une structure décentralisée, illustrée dans la pièce 10.1. Il y a, dans tout le Canada, 13 divisions opérationnelles comprenant 49 sous-divisions et 727 détachements, qu'il s'agisse de postes ruraux de deux personnes ou de grands détachements municipaux qui comptent plusieurs centaines d'agents de police. Les autres divisions sont la Direction générale et le Collège canadien de la police situés à Rockliffe, Ottawa, l'École de formation des recrues de la GRC, située à Regina et le Service de sécurité qui exerce ses propres activités dans l'ensemble du Canada. Chaque direction, sauf le Service de sécurité, est dirigée par un commandant divisionnaire qui relève directement du commissaire.

10.8 Les détachements situés dans les provinces et les municipalités qui ont retenu par contrat des services de police veillent à l'application des lois fédérales, provinciales et municipales. Là où le volume de travail le justifie, ils peuvent recevoir l'aide des unités spécialisées dans des domaines tels que les drogues, les infractions commerciales, les douanes et accise; ils offrent aussi des services de soutien et d'identification. Les policiers des petits détachements fournissent une gamme étendue de services. Dans les grands détachements, les fonctions des policiers peuvent comporter une plus grande spécialisation.

10.9 L'état-major supérieur de la GRC est composé du commissaire, de trois sous-commissaires, du directeur général du Service de sécurité et de l'administrateur supérieur des affaires financières (ASAF). Cet état-major a pour fonctions officielles d'approuver le budget de la GRC, toutes les politiques, nouvelles ou révisées, et les plans proposés qui découlent de la planification stratégique ou de l'analyse des politiques et des programmes. L'état-major supérieur est appuyé par le comité coordonnateur des politiques, composé des directeurs en charge des programmes d'application de la loi et des

services de soutien. Ce comité coordonne l'élaboration des politiques et des programmes importants, les systèmes d'information de gestion et les tâches prioritaires en matière de recherche et de développement. Toutes ces activités sont sujettes à l'approbation de l'état-major supérieur.

10.10 Au plan fonctionnel, les opérations de la GRC sont regroupées sous le Service de sécurité, qui relève d'un directeur général et de quatre autres secteurs d'activités distincts: la Police criminelle, les Services canadiens de police et l'Administration générale, qui relèvent chacun d'un sous-commissaire et les Services financiers qui relèvent d'un chef de service. A la direction générale, les unités organisationnelles en charge de ces activités se subdivisent en directions et en services centraux indépendants.

10.11 Le Service de sécurité constitue une division distincte qui fonctionne dans tout le Canada et qui compte des unités dans des provinces choisies. Les détails de ses activités font, pour la plupart, l'objet d'une cote de sécurité et un rapport à ce sujet est présenté annuellement, à huis clos, au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements et au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

10.12 La Police criminelle comprend la direction des Enquêtes criminelles (direction "C"), dont les sous-directions, appelées centres de politique, élaborent les politiques opérationnelles relatives aux contrats de surveillance, aux infractions commerciales, aux drogues, aux douanes et accise, aux renseignements sur la criminalité, aux liaisons avec l'Interpol, aux questions d'immigration et de passe- port ainsi qu'à la police des Autochtones. Fonctionnellement, les chefs de ces sous-directions sont en charge de la planification, de l'élaboration et de la coordination des activités qui concernent l'application de la loi dans tout le Canada. La Police criminelle comprend également la direction des Services de protection (direction "P"), qui administre la police aéroportuaire, la protection des personnes de marque, les systèmes de sécurité ainsi que le Service canadien de renseignements sur la criminalité, c'est-à-dire l'organisation nationale qui fournit des services pour la collecte, l'analyse et la diffusion des renseignements sur la criminalité.

10.13 Les Services canadiens de police (appelés "Services nationaux de police" dans le Budget des dépenses) apportent un soutien opérationnel à la GRC et à d'autres corps de police. Ce soutien comprend les Services de télécommunications et du Traitement électronique des données TED (direction "V"), les Services de l'identité et des laboratoires judiciaires (direction "L") ainsi que le Service des dossiers (direction "R"). Le Collège canadien de police fait aussi partie de ces services.

10.14 L'administration générale comprend l'organisation et le personnel (direction "A"), les Services et approvisionnements (direction "S") et d'autres activités telles que les Services de l'air, les Langues officielles ainsi que le Bureau du personnel officier. Ces services d'administration et de soutien englobent un large éventail d'activités, qu'il s'agisse de la gestion du transport, de la formation des recrues ou des services de perfectionnement. D'autres directions indépendantes, qui relèvent directement du commissaire, comprennent le Bureau de l'administrateur supérieur des affaires financières, le Service central du contrôle général, le Service central de la planification et de l'évaluation et la Direction centrale des services à l'étranger.

Les ressources

10.15 Pour l'exercice 1980-1981, la Gendarmerie royale du Canada avait un budget de plus de $ 800 millions et elle prévoyait retirer quelque $ 203 millions des contrats de surveillance qu'elle avait avec les provinces, les municipalités et avec d'autres entités. La rémunération du personnel représente environ 70 p. 100 du total des dépenses. Dans le Budget des dépenses 1980-1981, l'attribution de ressources au Programme d'application de la loi s'établissait ainsi:

| | Dépenses (en millions de dollars) | Années-personnes autorisées |
|---|---|---|
| Application des lois et des décrets fédéraux | $ 217,5 | 6 373 |
| Services nationaux de police | 51,71 | 467 |
| Services de police en vertu de contrats | 350,89 | 406 |
| Administration | 101,6 | 2 761 |
| Pensions et autres prestations des employés | 84,3 | |
| | 805,9 | |
| Recettes provenant des contrats de surveillance | 203,3 | |
| | $ 602,6 | 20 007 |

10.16 Au 31 mars 1981, environ 19 800 personnes travaillaient pour le compte de la Gendarmerie royale du Canada. Les employés relèvent de quatre grandes catégories: 13 400 membres réguliers, dont un peu plus de 500 officiers; 1 400 gendarmes spéciaux; 1 600 membres civils et 3 400 fonctionnaires. Outre de nombreuses fonctions de gestion, d'administration et de soutien, les membres réguliers s'acquittent d'autres fonctions au plan des opérations. Les gendarmes spéciaux travaillent surtout à contrat et s'occupent de surveillance, soit dans les aéroports, soit en vertu du Programme des constables spéciaux autochtones. Les membres civils s'acquittent de nombreuses tâches de soutien technique spécialisé, par exemple l'informatique, les télécommunications, le travail en laboratoire et les services d'identité. Les fonctionnaires effectuent surtout un travail d'administration et de bureau.

10.17 Plusieurs autres groupes, dont 1 750 bénévoles des programmes de police auxiliaire appuient le travail de la GRC. Ces volontaires sont des citoyens qui offrent du temps pour aider les membres réguliers dans les domaines de la surveillance et du soutien opérationnel. La GRC fournit à ces personnes une formation de base et des uniformes dont le coût est payé par les provinces. En outre, 730 employés de soutien, embauchés et rémunérés par les municipalités, s'occupent de l'administration pour les détachements de la GRC qui travaillent à contrat pour ces municipalités. En outre, 70 étudiants sont embauchés, en vertu du Programme des gendarmes spéciaux surnuméraires. Ce programme est financé par le secrétariat du ministère du Solliciteur général.

Le milieu

10.18 Plusieurs facteurs externes exercent une influence importante sur les activités de la Gendarmerie royale du Canada et ont des répercussions sur l'économie, l'efficience et l'efficacité des opérations de la GRC.

10.19 De nombreux facteurs sociaux et économiques, sur lesquels les organismes d'application de la loi n'exercent au mieux qu'un contrôle limité, influent sur

le taux de criminalité. Chaque élément du système de justice criminelle a un rôle interdépendant à jouer dans la lutte contre la criminalité et la prévention des crimes. La GRC, à l'instant des autres organismes d'application de la loi, doit constamment se tenir en relations étroites avec d'autres organisations telles que le ministère de la Justice, les procureurs généraux des provinces, le pouvoir judiciaire, les pénitenciers et les services de libération conditionnelle. Tout changement des objectifs et de l'orientation opérationnelle de l'une ou l'autre de ces organisations peut avoir des conséquences et des répercussions sur les autres.

10.20 Les organismes d'application de la loi sont en outre influencés de façon plus importante par les législateurs de tous les niveaux de gouvernements que ce n'est le cas de plusieurs autres ministères qui jouent un plus grand rôle dans le processus législatif. Lorsque des lois nouvelles sont proposées ou adoptées, par exemple, les lois récentes sur les droits de la personne et sur l'accès à l'information ou que la législation actuelle est révisée ou remplacée, ces changements peuvent avoir une incidence sur la planification et les opérations des organismes d'application de la loi.

10.21 Diverses attentes des citoyens et les changements aux normes sociales ont une influence sur les services de police. Au cours de la dernière décennie, la croissance du taux de criminalité a eu pour effet d'accroître aussi les interventions pour l'application de la loi. Cette situation a entraîné une augmentation rapide des années-personnes et des ressources attribuées aux organismes d'application de la loi, dont la GRC. En même temps, les citoyens ont exigé une plus grande imputabilité et une surveillance étroite des pouvoirs de la police. Si l'on ajoute à cela les divers mandats et attributions de la GRC, celle-ci doit s'acquitter de nombreuses tâches opérationnelles, qu'il s'agisse de mener des enquêtes, d'appréhender de grands criminels ou encore de fournir des services moins importants qui n'ont rien à voir avec la criminalité.

10.22 Les relations avec les autres ministères fédéraux. Les attributions de la Gendarmerie royale du Canada en matière d'application des lois fédérales subissent l'influence importante d'un mandat quelque peu ambigu dans le cadre de nombreux statuts fédéraux. Le mandat de la GRC de faire appliquer les statuts fédéraux découle de dispositions générales de la Loi sur la GRC, qui donnent au commissaire le pouvoir de conférer le statut d'agent de la paix à n'importe quelle personne. Toutefois, la plupart des lois fédérales accordent aux ministres le pouvoir de les faire appliquer. Ceux-ci peuvent déléguer cette responsabilité à la GRC ou bien créer leurs propres services pour l'application de la loi. Dans de nombreux cas, l'application des statuts et des lois du gouvernement fédéral par la GRC a commencé à un moment où les ministères et organismes étaient de taille restreinte et auraient été incapables de faire appliquer eux-mêmes leurs propres lois. Depuis deux décennies, toutefois, de nombreux ministères et organismes fédéraux ont assumé un rôle plus actif en matière d'application de la loi et se sont donné à cet égard des objectifs qui diffèrent de ceux de la GRC. Par exemple, alors que les enquêtes que mène le corps policier au sujet des infractions aux douanes et accise doivent normalement aboutir à des poursuites, Douanes et Accise s'intéresse surtout à la perception des recettes. La GRC, avec le concours des ministères et organismes intéressés, s'efforce de trouver une solution à certains chevauchements, doubles emplois et redondances possibles.

10.23 Le programme de la GRC, en ce qui concerne les douanes et accise par exemple, suppose un travail en collaboration avec d'autres ministères et organismes pour l'application de plusieurs lois et règlements fédéraux. Toutefois, le programme porte essentiellement sur la Loi sur les douanes. Un

décret du conseil, émis en 1932 en vertu de cette loi, fonde les activités d'application de la loi, à la fois de la Gendarmerie royale du Canada et de Revenu Canada - Douanes. Ce décret a été interprété de façons diverses avec les années. Il en est découlé une certaine source de conflits et de chevauchements entre le ministère et la GRC, notamment depuis 1976, année où le corps policier a commencé à délaisser quelque peu les enquêtes sur les activités individuelles de contrebande pour s'intéresser davantage à la contrebande commerciale et à des infractions qui relèvent du code criminel. Les entretiens qui se sont déroulés jusqu'à maintenant au niveau interministériel n'ont pas réussi à régler la question des attributions respectives. Cette équivoque a son incidence sur l'aptitude de la GRC à planifier et a gérer son rôle qui consiste à appliquer la loi.

10.24 Outre ses attributions qui concernent l'application des lois fédérales et assurent une interaction constante avec d'autres ministères fédéraux, la GRC entretient des relations étroites avec le secrétariat du ministère du Solliciteur général au sujet de la politique et de la recherche. En matière de renseignements et de sécurité, elle collabore avec le ministère de la Défense nationale, le ministère des Affaires extérieures et le Bureau du Conseil privé. La GRC maintient également une présence de liaison à l'étranger par l'intermédiaire des bureaux des Affaires extérieures dans de nombreux pays.

10.25 Les relations avec les organismes provinciaux et municipaux. La complexité de l'environnement de la Gendarmerie royale du Canada est accrue par l'imputabilité du corps policier, en vertu d'accords de surveillance à l'égard des provinces et des municipalités, et cela pour près de la moitié de son travail de surveillance. Le corps policier consulte ces organismes provinciaux et locaux lorsqu'il satisfait leurs besoins particuliers. Les tâches prioritaires et les plans de ces administrations ne sont pas nécessairement toujours les mêmes que ceux du gouvernement fédéral.

10.26 La GRC doit aussi travailler en collaboration étroite avec d'autres corps policiers provinciaux et municipaux dont l'activité peut avoir des répercussions importantes sur les opérations de la GRC. Ces relations de travail s'établissent surtout au niveau des divisions et elles se manifestent dans la collecte conjointe de renseignements et dans les programmes d'application de la loi.

10.27 Les rôles de la Gendarmerie royale du Canada et des services de police du Canada. L'environnement de la GRC se complique encore à cause de son rôle qui consiste à fournir une aide et des services à tous les corps policiers du Canada. Ce rôle a évolué avec les années, surtout à cause de la portée nationale de ses activités et de l'utilisation que le gouvernement fédéral fait de ce corps policier comme moyen de fournir dans tout le Canada des services de soutien policier centralisés. Ces tâches que la GRC s'est vu confier proviennent de diverses ententes fédérales - provinciales; toutefois, ce rôle n'est pas mandaté par la loi. L'Association canadienne des chefs de police, dont la GRC est membre, s'efforce d'assurer la coordination et la collaboration entre les organismes d'application de la loi et elle tente, avec le concours d'autres milieux, de réduire au minimum le chevauchement et le double emploi au sein des corps policiers.

10.28 Les attributions en matière de sécurité nationale. Les responsabilités de la Gendarmerie à l'égard de la sécurité interne du pays exercent une influence considérable sur l'organisation et les opérations de la GRC. Au cours des dernières années, le mandat et la conduite du Service de sécurité ont fait l'objet d'examens de la part de commissions d'enquêtes, aux niveaux fédéral et

provincial. La Commission Keable, au Québec, et, plus particulièrement, la Commission McDonald ont beaucoup retenu l'attention de la haute direction et ont créé de l'incertitude à propos des responsabilités et de l'organisation futures du corps policier.

10.29 Autres facteurs. Plusieurs autres facteurs exercent une influence sur la GRC. Par exemple, les progrès récents de la technologie ont créé des défis importants en rendant possibles un plus grand nombre de fraudes informatiques et d'actes criminels chez les collets blancs. Par ailleurs, de nouvelles possibilités ont surgi pour l'amélioration de l'efficience opérationnelle, grâce à des systèmes complexes de communication et d'information. Pour se tenir au courant de ces tendances en évolution, la GRC doit constamment adapter ses opérations et ses pratiques d'administration, de gestion et de formation.

10.30 Malgré la croissance constante de la criminalité, les restrictions des dépenses gouvernementales, à plusieurs niveaux, ont eu des conséquences graves pour la GRC. À cause de l'augmentation du coût des services de police en même temps que la demande accrue dont ces services sont l'objet de la part du public, la GRC est et sera encore soumise à des pressions qui la forcent à donner le maximum d'efficience à ses opérations et à réévaluer les services que l'on ne peut plus justifier.

10.31 Tous ces facteurs et toutes ces relations qui marquent l'environnement de travail imposent des exigences particulières et parfois contradictoires à la planification et au contrôle des opérations au sein de la GRC ainsi qu'à l'obligation qu'a la Gendarmerie royale du Canada de rendre compte de son mandat à de nombreux organismes de l'extérieur.

Portée de la vérification

10.32 Dans notre vérification intégrée de la Gendarmerie royale du Canada, nous avons examiné les systèmes de gestion utilisés pour la planification et le contrôle. Nous avons aussi examiné la façon de faire rapport aux gestionnaires, aux organismes centraux et au Parlement sur les activités de la Gendarmerie royale du Canada.

10.33 Nous avons fait porter la plus grande partie de notre examen sur les fonctions importantes suivantes, qui sont essentielles aux opérations et à la surveillance qu'exerce ce corps policier:

- la planification;
- la mesure de l'efficacité des programmes;
- la mesure et le contrôle du rendement;
- la vérification interne;
- l'informatique;
- la gestion et le contrôle financiers;
- la gestion de l'utilisation optimale du personnel
- l'information destinée au Parlement.

10.34 Tout en étant bien au courant de l'interaction et des relations étroites qui existent entre la GRC, les ministères et organismes fédéraux, les provinces,

les municipalités et les autres services de police, nous n'avons étudié, au cours de notre vérification, aucune des questions qui auraient exigé l'examen de ces autres entités.

10.35 Bien que nous n'ayons pas examiné le fonctionnement de la division du Service de sécurité, du fait que ce secteur faisait l'objet de l'enquête de la commission McDonald, nous avons étudié les fonctions de gestion financière et d'informatique de cette division.

10.36 Nous avons revu les opérations de la GRC à la Direction générale à Ottawa et dans 12 autres divisions disséminées à travers le Canada. Nous avons également visité plusieurs subdivisions et détachements. Nous avons réalisé des entrevues avec de nombreux officiers et membres du personnel de la GRC, depuis le commissaire jusqu'aux gendarmes.

10.37 Comme complément à nos projets de vérification sur la planification et la mesure du rendement et pour obtenir une meilleure compréhension de la gestion et des relations d'imputabilité de la GRC, nous avons revu six programmes: la circulation; les renseignements nationaux sur la criminalité; les infractions commerciales; les douanes et accise; la prévention de la criminalité et la police des Autochtones.

10.38 Nous désirons remercier les membres du personnel de la GRC pour l'aide et la collaboration qu'ils nous ont fournies.

Sommaire des observations des vérificateurs

10.39 La Gendarmerie royale du Canada qui ne comptait, lors de sa création, que quelques centaines de membres, est devenue un corps policier de plus de 20 000 années-personnes qui a des responsabilités étendues en matière de surveillance aux niveaux fédéral, provincial et municipal, en matière de sécurité interne et en ce qui concerne les services connexes fournis à tous les corps policiers du Canada. Les systèmes de planification et de contrôle de la GRC ont évolué en réaction aux modifications de la criminalité et de la technologie, aux changements de ses responsabilités et aux pressions externes accrues concernant l'obligation qu'a la GRC de rendre compte de son mandat.

10.40 Depuis quelques années, plusieurs questions ont absorbé une grande partie du temps de la haute direction. Par exemple, les diverses enquêtes menées au sujet de la conduite de la GRC, notamment celles de la commission McDonald et la négociation des contrats de surveillance, ont nécessité l'attention de la haute direction et créé de l'incertitude au sujet des responsabilités et de l'organisation futures du corps policier. De plus, la GRC a éprouvé des difficultés en s'efforçant de régler des questions de mandat avec les ministères respectifs du gouvernement fédéral au sujet des responsabilités d'application de la loi, en vertu de divers statuts fédéraux.

10.41 Au cours des deux dernières décennies, la GRC a instauré d'importantes initiatives d'envergure gouvernementale, par exemple, les budgets par programme et les systèmes de mesure du rendement opérationnel, pour répondre à des exigences externes. Les développements positifs qui ont marqué les quelques dernières années comprennent l'établissement de procédés officiels de planification, d'évaluation des programmes et de vérification interne ainsi que la création du Bureau de l'administrateur supérieur des affaires financières. Toutefois, notre vérification a dégagé des questions qui réclament des mesures correctives, particulièrement dans les domaines de la planification, de l'évaluation de l'efficacité des programmes et de la mesure du rendement. La haute direction avait également retenu certains de ces secteurs où il y avait

place pour de l'amélioration et elle avait mis en oeuvre certains projets qui les concernent, notamment la mise en vigueur du perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion, généralement connu sous l'acronyme PPCG. L'état d'avancement de ces projets n'était pas suffisant pour que nous puissions en évaluer les effets; toutefois, ils sont de nature à rectifier certaines des faiblesses que nous relevons dans notre rapport.

10.42 La planification. La GRC a bien réagi aux plans des organismes centraux visant à améliorer la qualité de la planification dans les ministères et les organismes et elle a pris des mesures pour réaliser des améliorations dans sa façon d'aborder sa planification. Bien qu'elle ait amorcé un processus pour l'étude des questions stratégiques, celui-ci a besoin d'être amélioré afin de mieux conseiller la haute direction sur les solutions stratégiques sur une base qui s'applique à l'ensemble de la Gendarmerie royale du Canada et à tous les programmes. De plus, il n'existait pas de plans opérationnels des programmes qui puissent définir tous les besoins de ressources et les résultats escomptés sous forme de production des programmes. En conséquence, la GRC était incapable de comparer les résultats réels avec les plans.

10.43 Une partie de notre examen a consisté en l'étude des procédés de planification et de contrôle dans le cas des programmes de six centres de politique de la direction des Enquêtes criminelles (direction "C"). Les chefs de ces centres de politique sont désignés en charge de la planification, de l'élaboration et de la coordination de leurs programmes. Toutefois, les centres de politique n'ont pas assumé en général leur responsabilité fonctionnelle pour le développement des plans de programme, pour la clarification des objectifs des programmes en termes opérationnels mesurables et pour la surveillance de la gestion et des opérations des sections correspondantes au sein des divisions. De même, les centres de politique n'ont pas systématiquement identifié ni conseillé les divisions sur les mesures du rendement susceptibles de mieux appuyer les décisions opérationnelles et d'aider les gestionnaires à évaluer les individus et les unités. Cette absence de plans de programme et de mesures du rendement nuit à l'aptitude des centres de politique à évaluer les demandes de ressources des divisions.

10.44 La mesure de l'efficacité des programmes. La Gendarmerie royale du Canada a suivi les lignes directrices du Bureau du contrôleur général pour l'établissement et la gestion d'une fonction d'évaluation des programmes. Elle n'a toutefois pas fourni au groupe chargé de l'évaluation la formation nécessaire ni les connaissances essentielles dans le domaine. Les études d'évaluation entreprises pour que soient planifiées les évaluations de l'efficacité des programmes n'ont pas suffisamment tenu compte de deux éléments importants -- une évaluation de la précision des objectifs et la détermination des principales difficultés méthodologiques éventuelles. C'est pourquoi on était bien peu certain que puissent être réalisés les buts qui ont présidé au lancement des études en question.

10.45 La mesure et le contrôle du rendement. Habituellement, les données qui permettent de mesurer le rendement de la police portent surtout sur la quantité des crimes connus, le temps consacré aux enquêtes criminelles et l'arrestation des criminels ainsi que le nombre des crimes que l'on a élucidés. La GRC possède plusieurs systèmes qui lui permettent de recueillir des données sur le volume de travail, la durée et le rendement des activités de surveillance qui entraînent les enquêtes criminelles et l'arrestation des criminels. Ces données servent de diverses manières à appuyer les demandes de ressources et l'utilisation du personnel. Toutefois, à cause des problèmes liés à la collecte, à la précision et à l'à propos des données ainsi qu'à l'absence de mesure du

volume total de travail et du rendement, on comptait bien peu sur les données quantitatives pour étayer le jugement et les décisions de la direction.

10.46 Bien que l'on puisse consigner le temps consacré à des enquêtes importantes sur la drogue, sur les infractions commerciales, sur les douanes et accise, sur des renseignements sur la criminalité et sur l'immigration et les passeports, nous avons constaté que cette consignation n'était pas faite habituellement et qu'on ne se servait pas de données pour contrôler la durée réelle du travail en fonction d'un plan. La GRC est en train de faire la revue de ses systèmes actuels en vue d'améliorer la pertinence, l'intégralité, la précision et l'à- propos de ses données sur le rendement.

10.47 La vérification interne. Les vérifications jouent un rôle important dans le processus de gestion de la GRC, où elles constituent un moyen d'évaluer le rendement des unités organisationnelles et d'assurer l'imputabilité des rapports. Nous avons constaté des progrès considérables dans la mise en oeuvre des recommandations de notre étude de 1978 qui portent sur la vérification interne de l'ensemble de l'appareil gouvernemental; nous avons constaté aussi que la direction respectait généralement nos critères en matière de vérification interne. Bien que nous ayons constaté la nécessité d'améliorer les programmes de vérification et les normes de présentation et celle d'établir des méthodes de revue de la qualité après la vérification, nous avons trouvé que la qualité des rapports sur la vérification de la gestion était bonne en général.

10.48 L'informatique. L'informatique constitue un service dont la Gendarmerie royale du Canada et les autres corps policiers canadiens ont un besoin essentiel pour atteindre leurs objectifs en ce qui concerne l'application de la loi. Les diverses unités organisationnelles de la GRC qui sont en charge de la gestion des ressources informatiques s'étaient donné des mécanismes appropriés de planification et de contrôle. Nous avons constaté, toutefois, qu'il était nécessaire que la haute direction accroisse son engagement dans la coordination d'ensemble des ressources informatiques. Des améliorations s'imposaient dans des domaines tels que l'établissement d'un ordre de priorité dans l'élaboration de systèmes, le contrôle de projets qui s'appuient sur le TED ainsi que le rendement des centres de ressources informatiques.

10.49 La gestion et le contrôle financiers. La Gendarmerie royale du Canada a accompli des progrès en ce qui concerne l'amélioration de sa gestion et du contrôle financiers. Notre étude de 1975 sur la gestion et le contrôle financiers ainsi que l'étude PPCG menée par le Bureau du contrôleur général ont toutefois décelé l'absence de planification et de rapports fondés sur les activités liées à la surveillance et au contrôle de l'utilisation des ressources. En 1979, la GRC a mis en oeuvre un programme de rapports de planification et de comptes- rendus sur le rendement et l'exploitation des ressources (PAR FOUR), en vue de fournir une information de gestion visant à établir le lien entre les plans financiers et opérationnels et les résultats.

10.50 La gestion de l'utilisation optimale du personnel. La paye représente environ 70 p. 100 du budget de la Gendarmerie royale du Canada. Notre étude a porté essentiellement sur la planification des ressources, la formation et les systèmes d'information sur les ressources humaines. La GRC n'avait pas examiné le caractère pratique ni l'étude du coût-bénéfice de la planification à long terme des ressources humaines.

10.51 On n'a ni évalué ni utilisé les coûts d'élaboration et de présentation des cours pour évaluer les divers moyens de satisfaire les besoins de formation. On

n'a pas non plus recueilli de renseignements sur les coûts de surveillance et de contrôle de la préparation et de la présentation des cours.

10.52 Autres vérifications. Le suivi que nous avons réalisé à l'égard des questions soulevées dans des vérifications antérieures a révélé que la GRC s'était préoccupée de ces questions. La gestion de la GRC était également au courant de beaucoup de questions soulevées au cours de la présente vérification et elle a déjà commencé à prendre des mesures en rapport avec plusieurs recommandations.

Observations et recommandations

La planification

10.53 La Gendarmerie royale du Canada a bien réagi aux initiatives gouvernementales visant à améliorer la qualité de la planification dans les ministères et organismes. Vers la fin des années 60, ces initiatives ont consisté surtout à élaborer un système de planification, de programmation et de budgétisation. Au début des années 70, la GRC a amélioré son processus de planification en se donnant une direction de la planification et en dotant la gestion supérieure des divisions d'un personnel de planificateurs à plein temps. Par ailleurs, elle a élaboré une structure de programmes et d'activités et elle a commencé à déterminer des objectifs et des buts annuels en fonction de ses activités. Plus récemment, ses efforts ont été axés sur le plan d'action PPCG et sur le système de gestion des politiques et des dépenses.

10.54 En 1979, l'organisme a publié un manuel de planification où l'on consigne le processus et où l'on définit les responsabilités des principales unités organisationnelles dans ce domaine. Dans une grande mesure, le manuel a uniformisé les méthodes de planification dans tout l'organisme. La planification de la GRC comporte plusieurs activités clés. La Conférence annuelle de planification des politiques donne à la haute direction l'occasion de se pencher sérieusement sur les questions stratégiques et sur les problèmes qui se posent à la Gendarmerie royale du Canada. La planification opérationnelle met l'accent sur l'élaboration de mémoires de faits saillants de la planification qui précisent les besoins des divisions en matière de ressources et sur la formulation annuelle des buts et des rapports de réalisation des buts qui vise à préciser à quoi serviront les ressources.

10.55 La planification centrale de la GRC, en ce qui concerne l'offre des services de police, se trouve compliquée par les accords de surveillance conclus avec les provinces et les municipalités ainsi que par la structure hiérarchique décentralisée de la GRC. Les divisions doivent pouvoir planifier et réagir en fonction des besoins particuliers des provinces et des municipalités.

10.56 La planification stratégique. À la suite de son enquête sur le PPCG, la GRC a commencé à étudier les diverses stratégies possibles pour la réalisation des objectifs des programmes et à assujettir ces possibilités à l'analyse des coûts et avantages. La planification réclame maintenant l'examen des questions, des problèmes et des possibilités stratégiques de la part de la haute direction à la Conférence annuelle de planification des politiques. Parmi les points étudiés, mentionnons la recrudescence du crime organisé et de la criminalité chez les collets blancs de même que les changements démographiques de la société.

10.57 Comme complément à la Conférence annuelle de planification des politiques, qui constitue avant tout une tribune de débats, la GRC a besoin d'améliorer son

processus d'examen des questions stratégiques, d'analyser les coûts et les avantages des diverses possibilités à long terme et de conseiller à ce sujet la haute direction. Les procédés actuels n'ont pas suffisamment étayé l'élaboration d'un plan à long terme qui s'appliquerait à toute la GRC et qui servirait de base pour la planification des services tant opérationnels que de soutien. Nous avons constaté que les services de soutien, par exemple, le service des locaux, l'informatique et les télécommunications, avaient élaboré des plans à long terme sans pouvoir se fonder sur la base essentielle d'un plan d'ensemble pour la GRC ou pour ses principaux programmes d'opération.

10.58 En général, on n'avait ni précisé, ni étayé ni analysé au plan des coûts et avantages les diverses stratégies possibles vis-à-vis de programmes tels que la prévention du crime, les infractions commerciales et les douanes et accise. Une telle analyse fournirait des données d'entrée essentielles à l'élaboration de plans à long terme qui s'appliquent à l'ensemble de la GRC et de chaque programme.

10.59 La Gendarmerie royale du Canada devrait revoir ses méthodes de planification et clarifier les responsabilités en matière d'évaluation des questions d'ordre stratégique et en matière d'analyse des coûts et avantages que comportent des options à long terme.

10.60 La planification opérationnelle. La planification opérationnelle de la Gendarmerie royale du Canada se fonde sur les mémoires de faits saillants de la planification ainsi que sur les méthodes relatives à la formulation des buts et les rapports de réalisation des buts. Les notes visent l'identification des besoins des divisions au plan des années-personnes; la formulation des buts et les rapports annuels de réalisation des buts vise à déterminer à quelles réalisations serviront les années-personnes.

10.61 Les mémoires de faits saillants de la planification concernaient surtout les besoins supplémentaires d'années-personnes des divisions. Les besoins invoqués pour justifier le niveau actuel des ressources n'étaient pas suffisants. La justification des demandes d'années-personnes supplémentaires en rapport avec des postes relatifs à l'application des lois fédérales se fondait surtout sur le jugement des chefs de division et sur une utilisation non constante de données quantifiables, lorsqu'elles sont disponibles, pour appuyer l'expérience du travail de surveillance. Les analyses avaient tendance à porter sur les divers niveaux d'années-personnes plutôt que sur les divers types de ressources ou sur les diverses façons de fournir le service. Les divisions ne recevaient pas une orientation suffisante de la part des centres de politique sur les tâches prioritaires de l'administration fédérale en matière de surveillance ni sur les critères sur lesquels se baser pour élaborer les demandes d'années-personnes en fonction du travail de surveillance au niveau fédéral. La GRC a éprouvé des difficultés à mettre au point des critères, à cause de bases de données insuffisantes.

10.62 La planification veut que les détachements et les divisions formulent des buts détaillés en fonction des résultats à atteindre au moyen des ressources fournies pour la prochaine année financière et que la réalisation de ces buts fasse l'objet d'un contrôle. Certains gestionnaires ont éprouvé des difficultés a mettre ce processus en application et ils ont contesté l'avantage qu'il peut y avoir à soumettre les objectifs des divisions à la direction générale comme méthode d'imputabilité. La haute direction a conclu que, s'il est vrai que cet exercice ne fournit pas le meilleur moyen de réaliser l'imputabilité des gestionnaires par rapport aux ressources, la pratique doit être maintenue en attendant que l'on trouve un autre moyen.

10.63 La planification de la GRC vis-à-vis de chaque programme n'exige pas des plans opérationnels selon lesquels on définirait la totalité des besoins en matière de ressources et les résultats escomptés. Par exemple, dans le cas des six programmes que nous avons revus, il n'existait pas de plan d'ensemble se rapportant à chaque programme ni de précision, de la part du centre de politique, d'un ordre de priorité au sein de chaque programme. En conséquence, il n'y avait pas de rapport comparant les résultats au plan.

10.64 La Gendarmerie royale du Canada devrait faire en sorte que des plans opérationnels qui se rapportent à chaque programme définissent l'ensemble des besoins de ressources et les résultats escomptés, autant que faire se peut, en termes mesurables; les centres de politique devraient, faire rapport sur les réalisations actuelles en les comparant aux plans.

10.65 Les objectifs. Les chefs de division de la direction générale sont chargés d'examiner et de proposer des objectifs de programme que puissent approuver leurs sous-commissaires. Toutefois, nous avons constaté que les objectifs d'un certain nombre de programmes, par exemple, la police des Autochtones, les renseignements sur la criminalité et la prévention du crime n'avaient pas été suffisamment traduits en termes opérationnels. Cela a entravé l'élaboration de plans stratégiques opérationnels et de l'information de gestion nécessaires à ces secteurs de programmes. L'absence de définitions opérationnelles claires des objectifs des programmes a également nui à la traduction des objectifs des programmes en buts mesurables des programmes. En l'absence d'objectifs plus précis, on ne possède pas la base qu'il faudrait aux fins de la planification, du contrôle de gestion et de l'évaluation des programmes.

10.66 Par exemple, l'objectif officiellement formulé du programme de la police des Autochtones est "de fournir un service de police de haute qualité aux Autochtones." Pourtant, on ne fournit pas de définition valable pour le pays de ce que constitue "un service de police de haute qualité." Au cours de notre vérification, la sous-direction de la police des Autochtones a produit un projet d'énoncé des objectifs du programme comprenant des buts tels que de meilleures relations entre les Autochtones d'une part et la GRC et tout le système de justice criminelle d'autre part ainsi qu'un encouragement fourni aux Autochtones pour que ceux-ci s'impliquent dans l'application de la loi. Ce projet d'énoncé constitue un point de départ pour la formulation des objectifs de ce programme.

10.67 Les objectifs du Programme de prévention du crime et de relations sociopolicières contiennent des expressions qui ne sont pas définies, telles: "un juste équilibre entre la prévention du crime et l'application de la loi"; "un service de police de haute qualité"; "la confiance et la bienveillance du public"; et "sensi- baliser le public". Par exemple, en ce qui concerne la première de ces expressions, les détachements n'avaient pas reçu de lignes directrices qui puissent les aider à repartir convenablement leur temps et leurs ressources entre les activités de prévention et d'application de la loi. Nous avons remarqué que l'on avait consacré bien peu de temps à ces activités de prévention et de relations communautaires, bien qu'il s'agisse là d'une tâche prioritaire de la Gendarmerie royale du Canada.

10.68 La Gendarmerie royale du Canada devrait faire en sorte que les objectifs qui se rapportent à ses programmes d'opération et de soutien soient définis avec le plus de précision possible en vue de faciliter la planification, le contrôle de gestion et l'évaluation de programmes.

10.69 Le rôle des centres de politiques de la direction "C". La direction "C", est avant tout responsable de l'élaboration de la politique qui régit l'application de la loi. Le directeur des enquêtes criminelles reçoit l'aide des sous-directions aux- quelles on a donné le titre de centres de politiques pour chacune des activités de la direction. Celles-ci comprennent la circulation, les drogues, les infractions commerciales, les renseignements sur la criminalité, les douanes et accise et la police des Autochtones.

10.70 Les chefs des sous-directions sont désignés responsables de la planification, de l'élaboration et de la coordination de leurs activités. Toutefois, le rôle des centres de politiques s'est limité presque exclusivement à la coordination. Certains centres de politiques assurent la qualité des opérations, la liaison avec les autres ministères et organismes et l'aide sur demande aux divisions, dans le cas des enquêtes.

10.71 Les commandants divisionnaires ont des attributions hiérarchiques vis- à-vis des opérations de leurs divisions. Des unités distinctes ont été créées dans les divisions pour l'application des lois dans des domaines tels que ceux des infractions commerciales, des drogues et des douanes et accise, là où le volume de travail le justifie. Autrement, ces activités sont confiées au personnel des détachements dans le cadre de leurs fonctions générales.

10.72 Les centres de politiques n'ont pas pleinement rempli soit leur rôle de direction des programmes, soit leurs responsabilités fonctionnelles de surveillance de la gestion et des opérations des sections de chaque division. Nous avons constaté qu'ils n'avaient pas élaboré de plans particuliers par rapport aux programmes et activités qui pouvaient servir de lignes directrices pour l'offre de programmes et pour l'imputabilité. Cela est d'une importance toute particulière dans le cas des activités de police au niveau fédéral, où il y a plus de possibilités en matière d'élaboration des politiques, de planification et de contrôle. Comme on l'explique au paragraphe 10.96, qui porte sur la mesure du rendement, il existe peu de preuves que les centres de politiques aient précisé, consigné ou communiqué des méthodes de mesure du rendement pour aider les divisions à exercer un meilleur contrôle et pour étayer les décisions opérationnelles. En l'absence de plans d'activité de programmes officiellement précisés, d'indicateurs uniformes du rendement et de relations d'imputabilité avec les sections de chaque division, les centres de politiques ont du mal à évaluer les demandes de ressources des divisions.

10.73 La structure des programmes et des activités ne coïncide pas avec les divisions organisationnelles. La structure des centres de politiques de la direction centrale, telle qu'elle est fondée sur des éléments de programmes et sur une structure distincte des divisions chargées de planifier les activités policières tant fédérales que contractuelles, a pour résultat la fragmentation des responsabilités relatives aux programmes entre les divisions et les centres de politiques de la direction "C", ce qui nuit à la planification et au contrôle. Comme on l'explique au paragraphe 10.125, qui porte sur la planification financière et sur la budgétisation, il n'y avait pas de budget rattaché aux programmes et activités qui permette de faire rapport sur les responsabilités.

10.74 La Gendarmerie royale du Canada devrait réexaminer le rôle tel qu'on la défini et les fonctions réelles des centres de politiques de la direction "C" afin d'en assurer l'uniformité et de clarifier leurs responsabilités en matière de programmes.

La mesure de l'efficacité des programmes

10.75 L'état-major supérieur a approuvé, en septembre 1978, la création d'une sous-direction de l'Évaluation des programmes, dont l'activité a commencé au début de 1980. Au cours des deux premières années, 17 années-personnes ont été affectées à la sous-direction; 9 ont été financées par le groupe de l'aide à la mise en oeuvre du Bureau du contrôleur général du Canada. Au moment de notre vérification, la sous-direction avait terminé l'évaluation de quatre programmes. Deux de ces rapports d'évaluation, soit les études sur le Programme de l'immigration et des passeports et sur le Programme des douanes et accise, avaient été présentés à l'état-major supérieur. Nous avons examiné les dispositions organisationnelles et la gestion de la fonction d'évaluation de même que la manière dont on a planifié, réalisé et communiqué ces deux évaluations.

10.76 L'organisation et la gestion des évaluations de programmes. La GRC a suivi les lignes directrices émises par le Bureau du contrôleur général en ce qui concerne l'instauration et la gestion de la fonction d'évaluation. Elle a préparé un manuel décrivant les responsabilités des diverses parties et le rôle du groupe d'évaluation. Des plans d'évaluation complets et annuels sont préparés pour être soumis à l'approbation du commissaire. Un travail préparatoire préside à la planification des études d'évaluation et il y a des dispositions officielles pour la présentation de rapports sur les résultats des évaluations au centre de politiques pertinent et à l'état-major supérieur.

10.77 La GRC a adopté comme principe que ses premières tentatives en matière d'évaluation de programmes devaient constituer une expérience d'apprentissage. Elle accorde une grande importance à l'expérience du travail de police comme condition nécessaire aux candidats engagés dans l'évaluation de programmes. En conséquence, elle a fait appel uniquement à ses membres réguliers qui avaient l'expérience du travail de police. Ces personnes n'avaient toutefois pas reçu la formation aux techniques essentielles à l'évaluation des programmes. Cela a réduit les avantages à tirer des ressources consacrées aux études d'évaluation.

10.78 La Gendarmerie royale du Canada devrait veiller à ce que la sous- direction de l'Evaluation des programmes soit dotée d'un noyau d'évaluateurs qualifiés.

10.79 La planification des évaluations de programmes. La Gendarmerie royale du Canada a entrepris des études préparatoires à la planification de ses études sur l'évaluation des programmes. Les études préparatoires visent à déterminer si les objectifs de programmes sont suffisamment précis pour fonder le choix ou l'élaboration des méthodes de mesure appropriées à utiliser au moment où l'on effectuera les études de l'évaluation. Dans la partie de notre rapport qui traite de la planification, nous montrons que les objectifs de plusieurs programmes réclament une clarification en vue de la planification et du contrôle et pour faciliter l'évaluation de programmes. Bien que la GRC ait identifié la clarification des objectifs comme une tâche de l'étude préparatoire à l'évaluation, cette clarification ne s'est pas faite au cours du travail préparatoire en question. Par exemple, la nécessité de clarifier les objectifs était manifeste dans le cas du Programme de l'immigration et des passeports, où certains des objectifs formulés se préoccupaient davantage des activités de la GRC que du résultat qu'on attendait des activités du programme. La tâche de clarifier les objectifs est apparue de nouveau dans le mandat des études d'évaluation, ce qui traduisait l'absence de distinction entre les buts de l'étude préparatoire et ceux de l'évaluation officielle de programmes.

10.80 Le mandat relatif aux évaluations comprenait la tâche de juger jusqu,à quel point les objectifs de programmes étaient réalisés, mais on a omis de

déterminer tout d'abord la difficulté des études de ce genre. On a éprouvé des difficultés à mesurer l'efficacité des deux programmes choisis aux fins de l'évaluation, notamment pour la cueillette des données sur les problèmes que visent ces programmes. Par exemple, dans l'évaluation du Programme de l'immigration et des passeports, on a relevé la difficulté à obtenir des données sur l'immigration illégale. En d'autres termes, les problèmes de méthode que l'on aurait dû cerner au cours de l'étude préparatoire à l'évaluation n'ont été dépistés pour la première fois qu'au cours de l'évaluation elle-même. Un bon travail préparatoire à l'évaluation aurait permis le réexamen du but de l'évaluation -- mesure de l'efficacité des programmes -- ce qui aurait permis de déterminer s'il y avait effectivement lieu de réaliser une telle étude. Le fait que l'étude préparatoire n'a pas évalué la précision des objectifs de programmes ni les questions de méthode revient à dire qu'on était bien peu assuré de la réalisation des objectifs de l'évaluation.

10.81 Les difficultés dont nous venons de faire état découlent d'études qui, selon nous et de l'avis de la haute direction, ressemblaient à des vérifications gestionnelles de programmes d'une portée nationale. En conséquence, la haute direction a contesté l'utilité de l'évaluation de programmes lorsqu'il s'agit de prendre des décisions et comme base de mesure de l'efficacité des programmes.

10.82 Les évaluateurs de programmes devraient examiner à fond la précision des objectifs de ces programmes et les questions de méthodologie qui leur permettent de mesurer leur efficacité au cours de l'étape préparatoire à l'évaluation, de sorte que l'on puisse déterminer, avant même de commencer des études, s'il est approprié et raisonnable de réaliser de telles évaluations.

10.83 Les rapports. Les rapports d'évaluation une fois terminés sont revus par le chef du centre de politiques dont relève le programme à l'étude et par l'état-major supérieur. Après étude de la part de l'état-major supérieur, on inscrit au procès-verbal la décision que l'on a prise ainsi que le plan du suivi, mais le rapport ne fait pas l'objet d'une diffusion plus poussée. Il y a pourtant des entités qui pourraient trouver ces rapports utiles, par exemple, les ministères dont la GRC s'occupe d'appliquer la législation, les divisions appropriées et le secrétariat du ministère du Solliciteur général, qui possède des responsabilités en matière de recherche et d'élaboration des politiques dans le domaine de la police.

10.84 La Gendarmerie royale du Canada devrait se donner une politique de distribution et de diffusion des résultats d'évaluation de programmes au profit de groupes autres que l'état-major supérieur.

La mesure et le contrôle du rendement

10.85 Nous avons revu les méthodes qu'utilise la Gendarmerie royale du Canada pour mesurer le rendement du travail de police au niveau fédéral ainsi que du travail de police fourni en vertu des ententes avec les provinces et les municipalités. Nous avons examiné les systèmes qui avaient été établis pour l'ensemble de la GRC en vue de la compilation des données nécessaires à la mesure du rendement.

10.86 Des données utilisées pour la mesure du rendement de la police ont été habituellement recueillies au sujet de la quantité des crimes communiqués ou élucidés, du nombre de crimes étudiés et du temps consacré par les policiers aux enquêtes sur les crimes et à l'arrestation des criminels. La quantité des crimes est traitée à la fois comme une déterminante du volume de travail et comme une mesure générale de l'efficacité des policiers dans la lutte contre le

crime. Le temps consacré à une enquête donnée sert à mesurer l'efficience, et le pourcentage de tous les crimes élucidés (taux des affaires classées) est traité comme mesure de la qualité ou de l'efficacité du travail d'enquête. Nous avons envisagé les problèmes liés à l'utilisation des mesures traditionnelles du rendement aux plans des enquêtes, des infractions et de l'arrestation des criminels, qui représentent environ 60 p. 100 du temps de travail de quelque 12 000 policiers opérationnels qui soumettent des rapports sur l'utilisation de leur temps. Le reste du temps que ces policiers ont consacré au travail comprend la patrouille en général, les tâches qui relèvent des domaines judiciaire et correctionnel, l'aide apportée au grand public et aux autres corps policiers, la prévention de la criminalité et les relations entre les policiers et la collectivité et, enfin, les tâches d'administration et de bureau.

10.87 Le volume de travail et les données sur le rendement de l'ensemble de la Gendarmerie royale du Canada. En 1974, à la suite d'une demande présentée par le Conseil du Trésor, la GRC a commencé à élaborer un système de mesure du rendement opérationnel (SMRO) dans le cas des activités opérationnelles de police. Ce système tire ses données du système de déclaration uniforme de la criminalité (DUC), du système des rapports des heures-personnes (système C75D) et des systèmes de rapports sur les années-personnes et les ressources financières. Le SMRO mesure l'efficience opérationnelle relative en comparant le temps consacré à une enquête particulière par rapport au temps enregistré pour l'année de base 1974-1975. L'efficacité opérationnelle est mesurée par le pourcentage des affaires classées. Les données sur le rendement fondées sur le SMRO ont été communiquées pour la première fois au Conseil du Trésor dans les prévisions de programmes de 1977-1978. La GRC utilise la méthode du fardeau des cas pour justifier ses demandes de ressources dans le cas des activités policières auprès des provinces et des municipalités. Le nombre de personnes dont on a besoin se fonde sur les prévisions relatives au nombre d'infractions au code criminel et au nombre d'affaires en rapport avec ces infractions dont chaque agent s'est occupé jusqu,alors.

10.88 Outre les systèmes qui s'appliquent à l'ensemble de la GRC, on a mis sur pied, au niveau des divisions et des programmes, certains systèmes d'information pour l'obtention de données sur le volume de travail et sur le rendement qui puissent être utiles dans ces domaines. Par exemple, les sous-directions des infractions commerciales et des douanes et accise y conservent des données sur le nombre des dossiers sur les infractions commerciales ouverts selon certaines grandes catégories, sur la fréquence des saisies et sur la valeur en dollars des articles saisis aux douanes.

10.89 En l'absence de mesures poussées et quantifiables du volume de travail et du rendement, la GRC s'appuie sur la formation et le perfectionnement uniformes des gendarmes, sur une surveillance étroite du travail et sur de fréquents examens, inspections et vérifications des opérations pour assurer un niveau acceptable d'efficience et de qualité des services de police. Nous avons constaté que l'élaboration et l'utilisation de mesures du rendement par la GRC étaient en général conformes à la pratique des autres corps policiers.

10.90 Les projets d'élaboration. Il y a plusieurs projets qui sont en marche dans l'ensemble de la GRC et qui n'ont pas encore atteint l'étape de la mise en oeuvre:

-En 1976, la GRC a commencé à élaborer un système révisé de rapports opérationnels dans le cas des dossiers criminels et un système de rapports statistiques sur les opérations qui permet de relier chaque dossier d'enquête à l'unité organisationnelle qui a ouvert l'enquête. Ce système vise à faciliter

la mesure du volume de travail et à fournir des données sur ce volume, dans le cas des activités autres que les enquêtes, par exemple, l'aide au grand public et aux autres corps policiers.

-Un projet de rapports de planification et de comptes rendus sur le rendement et l'exploitation des ressources désigné selon le sigle PAR FOUR a été lancé en 1979 pour l'intégration de la planification opérationnelle et financière en réponse à l'étude PPCG. Ce projet est actuellement à l'étape de l'analyse de systèmes et il englobe un sous-projet qui vise à améliorer les données sur les heures-personnes en les rendant plus pleinement compatibles avec les données des rapports sur les statistiques opérationnelles.

-La direction "C" a mis en oeuvre un projet qui a pour objet d'élaborer une formule pour la détermination des ressources à consacrer au travail policier auprès des provinces et des municipalités en utilisant les enquêtes mesurées en fonction du contenu de travail, cette mesure pouvant suppléer à la méthode du fardeau des cas.

10.91 Au moment de notre vérification, aucun de ces projets destinés à une application à l'ensemble de la GRC n'avait atteint l'étape où nous pourrions en évaluer les possibilités pour l'amélioration des bases de données ou des mesures du rendement actuelles.

10.92 La base de données pour l'ensemble de la Gendarmerie royale du Canada. Le système de mesure du rendement des opérations constitue le principal système appliqué à l'ensemble de la GRC pour la mesure de l'efficience opérationnelle. Nos commentaires portent sur le SMRO et sur les deux autres bases de données importantes, soit les systèmes DUC et C75D, à partir desquels le SMRO obtient des données sur le volume de travail, sur le temps consacré au travail et sur le pourcentage des affaires classées. La GRC n'a pas analysé les changements survenus dans l'efficience opérationnelle mesurée par le SMRO et elle n'a pas non plus justifié le maintien de l'année de base 1974-1975. En général, les données du SMRO n'ont pas été acceptées par les gestionnaires et, en conséquence, ils ne s'en sont pas beaucoup servi à des fins de gestion. Ces données ont servi surtout à la présentation de données sur le rendement au Conseil du Trésor.

10.93 La collecte des données du système de déclaration uniforme de la criminalité (DUC) constitue une exigence statuaire de Statistique Canada. Le système DUC recueille des données sur le nombre de crimes communiqués ou élucidés et des affaires classées, par type, sur le nombre des infractions aux lois de la circulation et des accidents de la route, sur le nombre de personnes tuées ou blessées dans des accidents de la circulation et sur le nombre de personnes inculpées. Les données du système DUC doivent être communiquées par secteur géographique (détachement ou corps policier). Ces données ne sauraient servir à mesurer le volume de travail en matière d'enquête ni le pourcentage des affaires classées appliqué à des unités spéciales d'application de la loi (infractions commerciales, drogues, enquêtes générales, etc., qui ne se conforment pas aux limites géographiques des détachements) ni à des détachements à cause de l'apport d'unités spéciales d'application de la loi à d'autres détachements et à d'autres corps policiers. En outre, le système ne recueille pas de données sur le volume de travail dans le cas du large éventail d'activités policières qui ne sont pas liées à la criminalité, par exemple, l'aide au grand public. Pour toutes ces raisons, les données du système DUC sont d'une utilisation limitée lorsqu'il s'agit de mesurer le volume de travail et le rendement opérationnel, tout particulière- ment au niveau des unités.

10.94 Le système des rapports des heures-personnes (C75D) recueille des données sur le temps consacré par les corps policiers opérationnels à un large éventail d'activités se rapportant ou non aux enquêtes. La plupart des centres de politiques ne recevaient pas ou encore n'étudiaient pas les résumés des données du système C75D. De tels résumés pourraient être utiles si les centres de politiques participaient davantage à la planification et à la surveillance des opérations de police au niveau fédéral. L'utilité éventuelle des rapports du système C75D était limitée encore davantage par suite d'une certaine confusion relative à l'inscription de l'utilisation du temps et au caractère tardif et incomplet des rapports. En général, ni les gestionnaires ni le personnel des centres de politiques n'avaient besoin des documents d'entrée du système C75D et ces documents n'étaient pas non plus soumis à un examen officiel avec preuves à l'appui ni à un mécanisme d'approbation. A la sous-direction des Infractions commerciales, par exemple, lorsque l'on mène une enquête en vertu du Code criminel au sujet d'une affaire désignée à l'origine comme un cas de faillite, le temps que l'on y consacre peut être inscrit sous la rubrique des faillites, sous celle des fraudes et des vols ou encore sous quelqu'autre rubrique du Code criminel. Cela rend plus difficile la possibilité d'établir un lien entre les infractions étudiées et le temps qui y est consacre. Les divisions et les centres de politiques ont besoin de données précises et opportunes qui peuvent mesurer leur volume de travail et leur utilisation du temps pour pouvoir mesurer l'efficience et prévoir les besoins de ressources.

10.95 La Gendarmerie royale du Canada devrait veiller à ce que les projets actuels qui visent à remplacer ou à compléter le SMRO, le système DUC et le C75D tiennent compte des besoins de données qu'ont les divisions et les gestionnaires de programmes sur le volume de travail et le rendement; ces projets devraient prévoir des contrôles appropriés qui assurent l'intégralité, la précision et l'à-propos des données fournies par ces systèmes.

10.96 La mesure du rendement dans les programmes et les divisions. Plusieurs chefs de divisions en charge de programmes, par exemple, des douanes et accise, de la police de la circulation et des renseignements sur la criminalité se sont efforcés de définir des critères pour leurs activités aux plans du volume de travail et du rendement. Par exemple, des indicateurs du Programme de la circulation tels que l'indice d'application de la loi (nombre de violations dangereuses des règlements de la circulation et nombre cumulatif des accidents mortels et des blessures), le taux des contacts (nombre de contraventions par policier, par équipe) et le pourcentage d'application de la loi au moyen du radar servent dans plusieurs divisions à mesurer l'efficience des unités qui doivent faire appliquer la loi et aider à déterminer les besoins de personnel. Ces indicateurs fournissent une norme qui renseigne les préposés à la circulation sur les exigences minimales; ils facilitent la comparaison entre le rendement de diverses unités préposées à la circulation au sein d'une même division et ils décèlent les cas où le rendement s'écarte des normes. En général, les centres de politiques de la direction générale n'ont pas été conscients de ces indicateurs, dont ils n'ont pas étudié les possibilités en vue d'une application à l'ensemble de la GRC.

10.97 La Gendarmerie royale du Canada devrait, par l'entremise des centres de politique de la direction "C", faire en sorte que les mesures du volume de travail et du rendement que les divisions ont mises au point soient évaluées en fonction de leur application possible à l'ensemble du corps policier.

10.98 La gestion des enquêtes. Plusieurs domaines, par exemple, les infractions commerciales, les douanes et accise, les renseignements sur la criminalité et les drogues exigent des enquêtes longues et complexes qui entraînent une dépense

considérable de temps et d'argent. Bien qu'il soit possible d'inscrire le temps et les coûts, dans le cas des principales enquêtes, et d'utiliser ces données pour contrôler l'utilisation réelle du temps par rapport à un plan, c'est là une pratique qui, habituellement, n'était pas respectée. Par exemple, notre revue des opérations dans les domaines des infractions commerciales, des douanes et accise et des renseignements sur la criminalité ont montré que, en l'absence de systèmes officiels de mesure du rendement qui servent à mesurer et à évaluer les enquêtes des divisions, l'évaluation du rendement des sections et des particuliers était en grande partie subjective. Bien que les enquêtes diffèrent toutes les unes des autres, plusieurs responsables que nous avons interviewés sont convenus qu'il est possible de consigner des objectifs provisoires des enquêtes ainsi que des évalua- tions de temps et de coûts. Par exemple, les directives données et le temps et l'argent que l'on a engagés pourraient être enregistrés à mesure que progressent les enquêtes. On pourrait ensuite comparer aux prévisions le temps et l'argent utilisés et on pourrait juger dans quelle mesure on a atteint les objectifs des enquêtes. De telles inscriptions pourraient constituer une base de surveillance du rendement actuel et établir une base de données améliorée aux fins de la planification.

10.99 La Gendarmerie royale du Canada devrait établir des objectifs provisoires d'enquêtes et des estimations de temps et de coût dans le cas des enquêtes longues et complexes. Le temps et l'argent que l'on a réellement consacrés devraient être comparés aux prévisions et on devrait s'en servir pour contrôler le rendement, instaurer une meilleure base de données et étayer les jugements subjectifs.

La vérification interne

10.100 Les vérifications jouent un rôle important dans la gestion de la Gendarmerie royale du Canada. On les considère comme un moyen d'évaluer le rendement des divisions, des directions et des sous-directions indépendantes et de préparer des rapports sur l'obligation de rendre compte des mandats respectifs.

10.101 La sous-direction de la Vérification de la Direction générale, comptait, en 1980-1981, un personnel de 35 personnes et un budget de $ 1,5 million environ. Elle est dirigée par un commissaire adjoint qui relève directement du commissaire. La sous-direction de la Vérification soumet ses rapports de la gestion au commissaire et à un comité de vérification composé de membres de la haute direction et présidé par le sous-commissaire principal. La sous-direction est composée d'une section de publication et de coordination et de quatre groupes de vérification: la section de la vérification de gestion, qui comprend 18 personnes, la section de la vérification financière, qui en compte cinq, la section de la vérification des services publics, qui emploie deux personnes et la section de la vérification opérationnelle, dont les quatre membres s'occupent d'étudier les opérations du Service de sécurité.

10.102 La confiance que l'on a accordée aux vérifications provient d'une évolution historique d'une part et, d'autre part, du fait que les autres types d'information de gestion n'existaient pas ou qu'ils n'étaient pas satisfaisants aux yeux des gestionnaires. Il y a de nombreuses activités et fonctions de contrôle que l'on désigne comme des "vérifications" au sein de la GRC. Il en découle une confusion entre les concepts de la "vérification", de l'"examen de gestion" et de l'"examen de la qualité", à propos desquels le Bureau du contrôleur général fait une distinction. Une étude que la GRC a menée en 1979-1980 a révélé la nécessité d'apporter certaines précisions sur ces concepts. L'étude a eu pour résultat de changer des politiques dont le principe

a été approuvé par l'état-major supérieur en avril 1980 mais qui faisaient toujours l'objet d'une formulation au moment de notre vérification. L'état-major supérieur a également conclu qu'il ne devrait y avoir que deux niveaux de vérification interne à la GRC, soit la sous- direction de la Vérification de la Direction générale et les unités de vérification des divisions. En général, le personnel de la GRC ne se rendait pas compte des différences qui existent entre les vérifications, les examens de la gestion et de la qualité et il avait l'impression générale qu'il existait trop de "vérifications".

10.103 L'étude d'envergure gouvernementale que nous avons menée en 1978 sur la vérification interne englobait la section de la vérification financière de la GRC. Dans le cadre de notre vérification intégrée actuelle, nous avons donné suite à nos observations de 1978 en effectuant une revue de la section de la vérification de gestion et des fonctions des unités de vérification des divisions. Nous avons constaté que la sous-direction de la Vérification avait fait des progrès considérables et qu'en général, les opérations de ce service répondaient aux critères des bonnes vérifications internes. La sous-direction s'est aussi occupée avec diligence des questions que nous avons relevées et dont nous avons discuté au cours de notre vérification. Nous croyons toutefois qu'il y a lieu d'apporter de nouvelles améliorations dans les domaines qui suivent.

10.104 Le travail de vérification. Des améliorations ont marqué les vérifications au cours des deux dernières années; cela comprend la publication d'un manuel de vérification et, en décembre 1980, des normes de rendement de la sous- direction de la Vérification. La Gendarmerie royale du Canada a l'intention de regrouper, en 1982, les diverses sections de cette sous-direction en une unité de vérification intégrée qui peut effectuer des vérifications internes.

10.105 La documentation sur les vérifications devrait englober un programme de vérification bien précis, la preuve que le travail a été fait et une revue visant à en assurer la qualité. Les plans de vérification présentaient un bref résumé des principaux secteurs qui sont sujets à examen; toutefois, il n'y avait pas de programme de vérification officiel qui apportait des précisions sur les critères de la vérification, qui en établissait les objectifs et qui en étayait les points saillants. Les programmes de vérification devraient établir le lien entre les méthodes et les objectifs et faciliter le contrôle du travail. Les normes de présentation des feuilles de travail et de classement n'étaient pas suffisantes pour guider les vérificateurs dans leur travail. En outre, il n'y avait aucun examen officiel des feuilles de travail ni méthode de contrôle de la qualité; on comptait indûment sur le processus des séances d'information. A cause d'une documentation confuse et insuffisante, il était difficile pour d'autres de s'appuyer entièrement sur le travail de vérification. La sous-direction de la Vérification avait commencé à étudier d'autres méthodes possibles de classement et de consignation du travail de vérification. Malgré les faiblesses au plan de la documentation, nous avons considéré que la qualité générale des rapports sur la vérification de gestion était bonne.

10.106 Le personnel de vérification, à tous les niveaux, était habituellement affecté pour trois ans à la sous-direction de la Vérification. En 1980, un colloque d'orientation sur la vérification a eu lieu au profit des nouveaux membres. On a fait un usage sélectif des cours de vérification de l'extérieur; toutefois, aucune formation particulière sur des disciplines précises de vérification n'a été fournie aux nouveaux membres de la sous-direction pour compléter leur formation au travail. Certains vérificateurs ont gardé l'impression d'être mal préparés à bien s'acquitter des responsabilités qu'on leur confiait. Des dispositions ont maintenant été prises

pour que tous les nouveaux membres et certains vérificateurs des divisions aillent suivre un cours de vérification interne en 1981.

10.107 Le service central du contrôle général, à la Direction générale, devrait clarifier les normes de présentation qui se rapportent aux programmes de vérification et aux feuilles de travail et il devrait instaurer une formation qui s'y rattache ainsi qu'un processus d'examen de la qualité afin d'assurer le respect de ces normes.

10.108 Les unités de vérification des divisions. Les unités de vérification des divisions effectuent des vérifications au nom des commandants divisionnaires et ces unités en sont encore à l'étape de la mise en place. Il y a actuellement six unités de vérification dans les divisions et le commissaire a approuvé la création de six autres unités de vérification des divisions qui comptent une personne chacune. La sous-direction de la Vérification n'a aucune responsabilité fonctionnelle vis-à-vis des unités de vérification des divisions. Nous y avons constaté peu de cohérence dans les objectifs, la portée, la façon d'aborder le travail et sa mise en application.

10.109 La Gendarmerie royale du Canada a reconnu la nécessité d'établir, à l'intention des unités de vérification des divisions:

-des normes et une méthodologie appropriée en matière de vérification;

-un programme visant à mieux faire connaître aux commandants divisionnaires la stratégie et la méthodologie qui permettent de faire des vérifications intégrées;

-un programme de formation visant à accroître la compétence des vérificateurs des divisions.

10.110 En avril 1981, seules les premières mesures avaient été prises en vue de satisfaire ces besoins. La réalisation des buts fixés aux unités de vérification des divisions et l'établissement de normes appropriées, y compris un soin précis à respecter des normes de rendement, sont essentiels si l'on veut que d'autres puissent s'appuyer sur le travail effectué par les unités de vérification des divisions. Un autre moyen de faciliter les progrès peut consister à établir des relations fonctionnelles entre la sous-direction de la Vérification et les unités de vérification des divisions.

10.111 La Gendarmerie royale du Canada devrait faire en sorte que son programme d'élaboration de normes et de méthodologie de la vérification destinées aux unités de vérification des divisions soit mis en oeuvre aussi rapidement que possible.

L'informatique

10.112 La Gendarmerie royale du Canada a consacré quelque $ 29,5 millions, en 1980-1981, au traitement électronique des données (TED) et aux ressources qui s'y rapportent. La direction "V" constitue le centre de politiques en matière d'informatique et 87 p. 100 des dépenses dans ce domaine ont été faites par cette direction. Le reste a été défrayé par les divisions opérationnelles et les autres directions en collaboration avec les Services d'information automatisés des Services de sécurité qui en ont absorbé la plus grande part, soit 8 p. 100. C'est la direction "P" qui assume la responsabilité de l'évaluation de la sécurité et de la fonction d'inspection pour le Conseil du Trésor. L'examen de cette fonction ne s'inscrivait pas dans notre vérification.

10.113 La direction "V" est responsable de l'élaboration et du fonctionnement du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), important service de renseignements sur la criminalité fondé sur l'informatique qui appuie le travail des corps policiers de tout le Canada. Le centre représente environ 70 p. 100 des ressources en informatique contrôlées par la direction "V". Les autres ressources en informatique de la direction servent à appuyer les besoins internes de la GRC.

10.114 Les entités responsables des ressources en informatique, au sein de la GRC, ont élaboré des mécanismes internes appropriés pour la gestion de leurs opérations. En ce qui concerne tout particulièrement la direction "V" et les Services d'information automatisés, nous avons remarqué que:

-les principaux changements en matière de matériel et de logiciel étaient planifiés et surveillés séparément;

-le rendement de l'ensemble matériel et logiciel faisait l'objet d'évaluations périodiques;- chacun des projets en cours faisait l'objet d'une surveillance au sein des secteurs des services informatiques;

-les deux entités reconnaissaient la nécessité d'établir des plans à long terme et en élaboraient effectivement.

10.115 Nous avons toutefois relevé certaines faiblesses dans la gestion d'ensemble des ressources en informatique pour l'ensemble de la GRC.

10.116 La politique en matière d'informatique, approuvée par l'état-major supérieur et publiée en octobre 1980, ne définit pas clairement le mandat de la direction "V" en ce qui concerne les Services de sécurité, la direction "P" et les autres centres de ressources en informatique; elle ne décrit pas non plus les responsabilités de la haute direction de la GRC en ce qui concerne l'informatique. En conséquence, le mandat de la direction "V" en rapport avec l'informatique au sein du corps policier, tel que décrit dans la politique, n'était ni compris clairement ni accepté par toutes les unités qui possèdent des ressources informatiques. Cette situation a son incidence sur la coordination efficace des ressources informatiques de la GRC.

10.117 Il n'y avait pas, à l'égard de la GRC, de plan approuvé à long terme sur lequel la direction "V" pourrait fonder sa planification stratégique en matière d'informatique. La planification à long terme de la direction "V" se fonde essentiellement sur les tendances techniques et non sur les besoins des programmes du corps policier. Les tâches prioritaires pour le déploiement des ressources informatiques n'ont été ni explicitement étudiées ni établies par la haute direction. Au sein de la direction "V", qui possède le groupe le plus nombreux d'utilisateurs, la répartition des ressources se fondait selon la perception que se faisait la direction des tâches prioritaires de la GRC.

10.118 Les projets clés de la GRC, par exemple, le Système de récupération de renseignements judiciaires, le nouveau système de gestion financière et le système PAR FOUR n'ont pas respecté les bornes établies en rapport avec le processus de mise en place. Un des facteurs qui explique ce retard est la difficulté considérable que l'on a eue à remplir les postes professionnels et techniques civils. Il n'y avait pas de mécanisme gestionnel qui permettait de traiter rapidement de ces questions; en conséquence, le groupe exécutif supérieur n'a pas été avisé officiellement des délais apportés à la réalisation des projets informatiques.

10.119 Aucun indicateur du rendement des centres informatiques de la GRC n'avait été défini ni communiqué au groupe exécutif supérieur. La haute direction n'était donc pas au courant des changements qui avaient marqué le rendement et elle était donc incapable de veiller à ce que les mesures correctives nécessaires soient prises au moment voulu. Les indicateurs du rendement pourraient englober les niveaux de service en matière de production, la satisfaction des utilisateurs, la situation des projets, les dépenses réelles par rapport au budget, les résultats du contrôle de la qualité, l'utilisation de la capacité et le reste.

10.120 Bien que la haute direction de la GRC revoie le Plan et le Rapport annuel sur le TED, le budget annuel et les plans initiaux pour la réalisation de certains projets importants, elle n'a pas été suffisamment engagée dans d'autres secteurs comme nous l'avons souligné plus tôt. Nous croyons qu'un comité d'orientation en informatique composé de représentants supérieurs des divisions et des directions fournirait un mécanisme approprié pour traiter avec la gestion des ressources du TED.

10.121 La Gendarmerie royale du Canada devrait mettre sur pied un comité de direction qui s'occuperait des questions d'ordre informatique telles que les politiques, l'élaboration des systèmes par ordre de priorité, la surveillance des projets clés, celle du rendement et les questions qui s'y rattachent, telles la dotation en personnel.

La gestion et le contrôle financiers

10.122 Le Bureau de l'administrateur supérieur des affaires financières a été créé en mai 1979. L'agent supérieur des affaires financières (ASAF) relève directement du commissaire et il fait partie de l'état-major supérieur. Il est en charge de la planification budgétaire, de la préparation du budget, de la comptabilité et des rapports financiers avec l'aide, à la direction générale à Ottawa, de la Direction centrale du budget et de la comptabilité et de la Direction centrale du contrôle financier et des autorisations. Les agents financiers des divisions relèvent de leurs commandants divisionnaires pour ce qui est du contrôle, de la comptabilisation et de la communication de l'usage que l'on fait des ressources financières dans les divisions. Ces agents au service financier et aux approvisionnements reçoivent une orientation fonctionnelle, aussi bien de l'ASAF que du directeur des services et des approvisionnements à Ottawa.

10.123 L'étude sur la gestion et le contrôle financiers, (ÉGCF) que nous avons faite en 1975 a montré que les systèmes et contrôles de gestion financière de la GRC avaient eu pour résultat une mise à jour constante des systèmes et des méthodes financiers permettant l'adaptation à l'évolution des besoins. L'étude a aussi dégagé les secteurs susceptibles d'amélioration dans les divers éléments du système de gestion financière. Nous avons revu ces éléments dans le cadre de notre vérification.

10.124 La GRC a réalisé des progrès dans l'amélioration de sa gestion et de son contrôle financiers et elle a mis en oeuvre la plupart des recommandations de l'EGCF. L'examen que nous venons de faire a aussi révélé que la haute direction travaille en collaboration étroite avec les organismes centraux pour la mise en oeuvre des améliorations appropriées. Les secteurs que l'EGCF a repérés et qui nécessitent une attention plus poussée sont la planification financière et la budgétisation ainsi que les rapports financiers.

10.125 La planification financière et la budgétisation. À la fin de l'ÉGCF, nous avons signalé que l'établissement du budget mettait l'accent sur le contrôle des dépenses totales mais ne faisait pas état des rapports fondés sur les activités pour la surveillance et le contrôle de l'utilisation des ressources. En 1978, nous avons présenté des estimations à la GRC, à titre d'exemples servant à montrer comment pourraient être préparés et présentés des budgets axés sur les activités. En 1979, la GRC a incorporé à son plan d'action PPCG le projet PAR FOUR visant à produire un système d'information de gestion qui établirait le lien entre les budgets et les résultats et mesurerait les réalisations par rapport aux ressources utilisées. Bien qu'il y ait eu suffisamment d'études, de documentation et de contrôle pour assurer le caractère suffisant de la qualité de l'information au sein du processus de budgétisation, la planification opérationnelle n'a pas été intégrée à la planification financière parce qu'il n'y avait pas de budget complet par activité et par programme qui permettait de comparer les coûts et le rendement planifiés et réels. En conséquence, il est difficile de tenir les gestionnaires responsables de leur rendement au moyen du processus de budgétisation. Les plans actuels veulent que l'étude PAR FOUR évalue l'opportunité de la structure par programmes et par activités ainsi que la comptabilité de cette structure, y compris les efforts visant à améliorer l'imputabilité et le contrôle gestionnels.

10.126 Les systèmes et les contrôles comptables. Les systèmes et les contrôles comptables étaient généralement suffisants et répondaient aux critères établis par notre Bureau. Toutefois, notre vérification a relevé des secteurs des opérations financières où il est possible d'améliorer l'efficience, par exemple, en faisant disparaître les vérifications financières longues et coûteuses qui sont faites par les divisions auprès des détachements et en les remplaçant par un système simplifié de rapports financiers. La GRC était au courant de ces questions et elle prenait des mesures pour y apporter une solution.

10.127 Les rapports financiers. De nombreux rapports financiers sont produits sous la direction du Bureau supérieur des affaires financières puis distribués aux divisions et aux autres utilisateurs de renseignements financiers. Toutefois, beaucoup de ces rapports, tels que ceux qui ont trait au coût annuel des activités et à la tendance mensuelle des dépenses, n'étaient pas utilisés par les agents financiers des divisions. On a donné à cela deux raisons: la présentation peu significative des renseignements et les délais qui marquent la distribution de ces rapports. La GRC ne s'était pas préoccupée de savoir dans quelle mesure le système actuel des rapports financiers répondait aux besoins courants de la direction générale et des divisions.

10.128 La Gendarmerie royale du Canada devrait veiller à ce que son système de rapports financiers réponde aux besoins de la direction générale et des divisions.

La gestion de l'utilisation optimale du personnel

10.129 Au cours de notre vérification de la gestion de l'utilisation optimale du personnel, nous avons étudié la planification des ressources humaines, la formation et les systèmes d'information sur les ressources humaines.

10.130 La planification des ressources humaines. La Gendarmerie royale du Canada se conformait généralement à nos critères en ce qui concerne la planification des ressources humaines. Elle a élaboré et mis en place des mécanismes permettant de planifier les besoins de main-d'oeuvre, à court et à

moyen terme (d'un an à trois ans). Elle prévoit ses besoins de ressources humaines pour une période de trois ans, elle incorporé ces prévisions à son cycle de planification, elle suit de près les taux de départs volontaires, elle planifie son recrutement et sa formation de base en fonction des nouvelles années-personnes approuvées et des taux de départs volontaires prévus et elle utilise la planification de la relève pour identifier les personnes les plus aptes à remplir les postes vacants.

10.131 Le Manuel d'administration de la Gendarmerie royale du Canada exige des projections détaillées des besoins de ressources humaines pour une période de trois à cinq ans. On n'a pas satisfait à cette exigence. Il y avait divergences d'opinions parmi les gestionnaires du personnel de la GRC en ce qui concerne la nécessité et le caractère pratique d'une planification à long terme (de trois à cinq ans) des ressources humaines dans un environnement policier. Aucune étude n'avait été faite sur le caractère pratique de la planification à long terme des ressources humaines au sein du corps policier.

10.132 Les membres réguliers s'acquittent d'une foule de fonctions policières opérationnelles et administratives, qu'il s'agisse du travail habituel de la police ou encore de rôles spécialisés pour l'application des règlements des douanes et accise, pour la surveillance des infractions commerciales, qu'il s'agisse des finances, des vérifications, de l'évaluation des programmes ou d'autres choses encore. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de plan de carrière officiel au sein de ces divers programmes ou secteurs fonctionnels. Il n'y avait pas non plus de système qui facilite l'établissement d'un lien entre le plan de carrière et ces divers secteurs pour permettre à chaque membre de suivre une progression ordonnée. Bien que la planification de la relève s'efforce de trouver des candidats à un poste avant que celui-ci ne devienne vacant, la planification de la carrière en demeure une à court terme (un programme de un à deux ans) et elle n'établit pas de plans de carrière propres à favoriser un avancement ultérieur des membres. Il découle de cette situation que l'absence de possibilités d'avancement dans certains secteurs pousse les membres à chercher une mutation à un autre domaine. Le changement de l'effectif, d'un plan de carrière à un autre, peut être de nature à leur procurer une expérience globale plus vaste, mais il en est aussi découlé une perte d'experts dans des domaines du travail qui nécessitent un bagage croissant de connaissances spécialisées, de formation, d'instruction et d'expérience du milieu de travail. Bien qu'un important travail d'analyse des tâches professionnelles ait été réalisé en 1977, aucune décision de politique n'a été prise pour appuyer les concepts des diverses possibilités de carrière et de la spécialisation.

10.133 La Gendarmerie royale du Canada devrait déterminer la période qui convient le mieux à une planification des ressources humaines et elle devrait se pencher davantage sur les concepts de planification des carrières et de la spécialisation afin d'imprimer un mouvement vers l'utilisation optimale des ressources humaines.

10.134 La formation. La sous-direction de la formation et du perfectionne- ment de la GRC est en charge de l'élaboration, de la mise en place et de l'administration des politiques et du programme de formation et de perfectionne- ment au sein du corps policier. La GRC évalue à plus de $ 26 millions les sommes consacrées à la formation et au perfectionnement pour 1980-1981.

10.135 La formation est un élément essentiel du fonctionnement de la GRC. Les membres réguliers sont recrutés au même niveau de base et ils reçoivent une

formation en opération, en administration et en gestion par l'intermédiaire de la sous-direction de la Formation et du Perfectionnement. Tous les cours sont élaborés selon les normes de cette sous-direction ou ils sont choisis à l'extérieur de la GRC d'après une évaluation appropriée des diverses possibilités. En outre, des membres réguliers choisis sont envoyés à des universités pour y obtenir des diplômes ou suivre des cours d'un an sans diplôme.

10.136 Dans le cadre de notre travail de recherche de 1978 sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE), nous avons fourni à la GRC un rapport sur certains aspects de la formation et du perfectionnement. Des mesures ont été prises à l'égard de la plupart de nos recommandations. Notre examen actuel a repéré les secteurs qui réclament l'attention de la haute direction.

10.137 Nous avons constaté que lorsque l'on avait décelé un besoin de formation, on entreprenait une étude pour trouver diverses possibilités de répondre à ce besoin. Toutefois, il n'y avait pas d'évaluation du coût d'élaboration et d'enseignement de chaque possibilité. En conséquence, on possédait des renseignements incomplets pour l'évaluation des diverses possibilités et pour une base de contrôle des coûts reels au plan de l'élaboration et de l'enseignement.

10.138 On ne connaissait pas le coût réel du programme de formation de la GRC, que ce soit sous une forme globale que puisse examiner la haute direction ou encore sous une forme détaillée qui permette de surveiller et de contrôler les coûts particuliers d'élaboration et d'enseignement des cours. Le système des rapports sur l'utilisation du temps, que l'on se propose d'appliquer à l'ensemble de la GRC, pourrait fournir une certaine information, mais la sous-direction de la Formation et du Perfectionnement n'avait pas encore déterminé comment elle pourrait utiliser cette information. La sous-direction s'est toutefois engagée à indiquer le coût total de la formation dans son rapport annuel sur cette activité.

10.139 La Gendarmerie royale du Canada devrait faire en sorte que les études des diverses possibilités de répondre aux besoins de formation comprennent des estimations des coûts d'élaboration des cours et de l'enseignement.

10.140 La sous-direction de la Formation et du Perfectionnement de la Gendarmerie royale du Canada devrait recueillir les données sur les coûts d'élaboration des cours et de l'enseignement et en faire rapport.

10.141 Les systèmes d'information sur les ressources humaines. Le sigle PARADE désigne le système d'information sur les ressources humaines appliqué à l'ensemble de la GRC; ce système fournit des données sur les membres réguliers et civils ainsi que sur les gendarmes spéciaux. Il fournit aussi des données biographiques, de l'information sur les affectations successives, des données pour l'évaluation du rendement ainsi que l'indication des préférences personnelles à l'égard des affectations futures. PARADE sert surtout de données d'entrée primaires pour la planification de la relève. Le système a été bien accueilli par les unités du personnel qui y ont accès et il n'y a pas eu de plaintes au sujet de l'intégralité, de la précision et de l'à-propos des données.

10.142 Le système PARADE ne possède que très peu d'information sur les 3 400 fonctionnaires de la Gendarmerie royale du Canada. Une partie de l'information nécessaire sur les ressources humaines de la sous-direction du

Personnel de la Fonction publique peut être obtenue de divers autres systèmes automatisés qui ont trait au personnel, mais la sous-direction doit souvent compiler ses données à la main pour répondre aux besoins d'information. Bien souvent, ce processus exige beaucoup de temps. La sous-direction du Personnel de la Fonction publique de la GRC a dégagé l'information relative à la formation comme étant d'une importance prioritaire et elle se propose d'entreprendre en 1981 une étude visant à identifier les tâches prioritaires en matière d'information en vue d'une présentation à cet effet à la haute direction.

10.143 Lorsqu'elle définit ses besoins d'information, la sous-direction du personnel de la Fonction publique de la Gendarmerie royale du Canada devrait déterminer les avantages et les inconvénients d'une intégration des données nécessaires sur le personnel à un système automatisé d'information sur les ressource est au moines.

L'information destinée au Parlement

10.144 Les améliorations recommandées dans le présent chapitre, notamment en matière de planification, de mesure du rendement et d'efficacité des programmes, produiraient de l'information qui, si elle était communiquée aux députés, aiderait ceux-ci à rattacher les ressources nécessaires aux résultats planifiés et à comparer les résultats réels aux plans. Bien que les observations qui suivent ne représentent pas la description complète des questions à étudier, elles indiquent le genre d'information que la GRC devrait envisager de divulguer dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics. La haute direction devrait aussi déterminer si on peut produire de l'information de manière à la rendre accessible en vue des révisions du Budget des dépenses et des Comptes publics sur lesquels travaille le Bureau du contrôleur général.

10.145 L'information sur l'environnement. Pour mieux établir le cadre du travail de police, on pourrait indiquer les tendances réelles et prévues de certaines grandes catégories d'infractions, par exemple, la criminalité chez les collets blancs et dans le domaine de l'informatique et expliquer en termes généraux leurs répercussions sur la Gendarmerie royale du Canada. On pourrait aussi indiquer dans quelle mesure le volume de travail de la GRC dépend de facteurs divers, y compris les infractions, les autres demandes dont les services de police sont l'objet, les données démographiques et les niveaux de chômage.

10.146 L'information sur le rendement et sur le volume de travail. Il n'est pas facile d'expliquer ou de mesurer l'efficacité et l'efficience globales de l'application de la loi et de certains facteurs qui affectent le travail de police. Il y a d'autres facteurs importants, toutefois, qui peuvent être expliqués et qui devraient entrer en ligne de compte dans les plans de dépenses des programmes qui appuient le Budget des dépenses de la GRC, à condition que ces facteurs soient choisis avec soin et qu'ils soient expliqués de manière à ne pas induire le lecteur en erreur. On devrait divulguer des renseignements sur des aspects particuliers du travail de police, par exemple, "l'application des lois sur les drogues" et la "circulation". Les dépenses et les années-personnes consacrées au travail relatif aux drogues, par exemple, pourraient être rattachées aux tendances des décès attribuables aux stupéfiants, au nombre prévu des enquêtes importantes et autres portant sur les drogues, aux prévisions par rapport au coût et à la durée moyenne des enquêtes, aux tendances qui marquent la valeur des stupéfiants saisis, au prix de vente au détail des stupéfiants et au nombre des usagers connus. On pourrait faire une sélection parmi ces facteurs et parmi d'autres pour expliquer plus facilement le travail relatif aux stupéfiants et pour appuyer le niveau estimatif des dépenses. De même, on

devrait entreprendre de choisir et d'expliquer les renseignements concernant le volume de travail et le rendement dans les parties du Budget des dépenses qui portent sur chacune des autres grandes catégories du travail policier.

10.147 Les ententes sur le partage des coûts. Pour mieux faire comprendre l'activité désignée sous le titre de "Services de police en vertu de contrats", le Budget des dépenses devrait décrire brièvement les accords de surveillance conclus avec les provinces, les municipalités et les territoires. Les renseignements suivants pourraient en faire partie:

-les conditions et dates de renouvellement, y compris la part des coûts qui revient au gouvernement fédéral;

-les recettes et les explications sur les changements survenus dans les tarifs et les honoraires imposes;

-une explication sur la répartition du personnel et des ressources entre diverses catégories de travail, par exemple, la police préventive, les enquêtes, les fonctions générales, la circulation ou l'administration.

10.148 Les interrelations. On pourrait fournir une brève explication sur les opérations qui sont menées conjointement avec d'autres organismes d'application de la loi et sur l'utilisation que fait la GRC du bénévolat et des autres formes d'aide de la part du public.

10.149 Les pouvoirs en matière d'application des lois fédérales. La GRC joue un rôle important dans l'application de plus de 60 lois fédérales; toutefois, de nombreux autres ministères et organismes fédéraux possèdent aussi des pouvoirs en matière d'application de la loi. On pourrait faire allusion, dans l'introduction du Budget des dépenses, à tout le domaine de l'application des lois fédérales et à la manière dont on a attribué les fonds et les responsabilités. Le Budget des dépenses de la GRC pourrait comprendre la liste de ces lois de même qu'une indication des dépenses encourues pour l'application des principales d'entre elles.

10.150 Le personnel. L'ensemble de la rémunération de la GRC représente quelque 70 p. 100 des dépenses brutes des programmes et plus de 5 p. 100 des dépenses totales du gouvernement en matière de personnel. Le Budget des dépenses actuel montre le nombre et les rangs ou niveaux des fonctionnaires et des membres de la GRC. On pourrait fournir une information supplémentaire sommaire sur la GRC, par exemple, les membres qui s'acquittent de types particuliers de travail contractuel et non contractuel, la moyenne des traitements, les coûts de la formation, les départs, les mutations et les retraites, ainsi que le nombre des membres du personnel de chaque division.

10.151 Les pensions et autres prestations aux employés. Les $ 96,9 millions que le Budget des dépenses de 1981-1982 attribue aux pensions et aux autres prestations des employés comprennent un crédit statuaire de $ 87,9 millions pour les pensions et autres prestations des employés à l'égard des membres de la GRC. On devrait apporter des explications sur ces sommes et notamment sur les cotisa- tions du gouvernement au Compte de la pension de retraite du corps policier.

Autres vérifications

La revue du plan d'action du PPCG

10.152 En 1978, le Bureau du contrôleur général mettait en vigueur son programme PPCG visant à perfectionner les pratiques de gestion dans les ministères et organismes du gouvernement. Le Comité des comptes publics a indiqué que notre Bureau doit surveiller cette initiative importante du gouverne- ment et faire rapport sur son état actuel à la Chambre des communes. Lors de la vérification intégrée, nous avons maintenu le processus de contrôle qui a débuté à la GRC en 1980. Lors de la présentation du rapport sur les constatations et recommandations découlant de notre examen en cours, nous avions à l'esprit la réalisation du plan d'action du PPCG.

10.153 Le plan d'action original de la GRC a été approuvé par le Bureau du contrôleur général en décembre 1979. Le coût prévu pour la réalisation du plan était de $ 1,7 million et la date à laquelle le plan devait se terminer était le 31 décembre 1982. Le plan comprenait six projets: les plans et objectifs stratégiques, la planification opérationnelle à long terme, la planification opérationnelle de l'année en cours, les budgets de fonctionnement (généralement appelés PAR FOUR), l'évaluation de programmes et les plans et résultats de la vérification interne.

10.154 Au 31 mai 1981, date à laquelle nous avons évalué le progrès du plan d'action, le projet de vérification interne avait été achevé par la GRC et signé par le Bureau du contrôleur général. La GRC avait commencé à travailler sur tous les autres projets; toutefois, elle avait révisé son plan d'action afin de perfectionner et de modifier les projets originaux. L'instauration du plan d'action révisé, y compris le PAR FOUR, le projet le plus important, doit se terminer le 1er avril 1984.

Suite donnée aux vérifications d'envergure gouvernementale sur la gestion du matériel et sur les économies d'énergie

10.155 En 1980, nous avons fait rapport sur la gestion, par la Gendarmerie royale du Canada, des véhicules (paragraphes 2.129 - 2.136) et des uniformes (paragraphes 2.192 - 2.194) dans le cadre de nos vérifications d'envergure gouvernementale sur la gestion du matériel et sur les économies d'énergie. Dans le cadre de cette vérification, nous avons donné suite à ces questions et constaté que l'on avait pris des mesures appropriées en réaction à nos constatations.

10.156 Les véhicules. La GRC maintient un parc de voitures pour les cas d'urgence. Elle effectue actuellement une étude visant à déterminer quel est le niveau approprié du stock de ses véhicules de réserve. En outre, elle travaille actuellement à l'ébauche d'une politique en vue de promouvoir à la fois la mise en commun des véhicules pour une utilisation plus efficace et l'examen de l'état actuel ainsi que des coûts futurs de réparation et d'entretien avant l'aliénation des voitures.

10.157 Les uniformes. Nous avons fait savoir, dans notre rapport, que la GRC gérait l'approvisionnement en uniformes pour quelque 12 000 membres en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience. Les membres reçoivent une allocation pour l'achat de certains éléments de l'uniforme. La GRC a entrepris d'étayer sa politique et ses méthodes pour le calcul de cette allocation. Elle étudie également les solutions de remplacement par rapport aux méthodes actuelles de localisation et de distribution des stocks en vue de déterminer les possibilités de réduire les coûts.

10.158 Le programme interne des économies d'énergie de la GRC. Pour donner suite au travail que nous avons fait sur la GRC, au cours de notre étude d'envergure gouvernementale de 1980, sur les économies d'énergie, nous avons

revu les progrès réalisés par le Programme interne des économies d'énergie de la GRC. Notre suivi a révélé qu'un programme quinquennal avait été élaboré pour l'ensemble du corps policier et que l'on en commençait la mise en application en 1981-1982. Le programme consiste en une série de stratégies et de mesures détaillées visant à réduire la consommation d'énergie.

10.159 Bien qu'il soit trop tôt pour que l'on puisse évaluer l'incidence de ces mesures, il y a là un nombre d'améliorations au contrôle de gestion au sein du programme. Ces améliorations comprennent l'obtention de l'approbation préalable pour la création d'une organisation pour l'économie interne d'énergie; l'élaboration, pour l'ensemble de la GRC, de plans qui comportent des buts mesurables, des enquêtes en matière énergétique, le recours à des experts-conseils et à des connaissances qui existent déjà au sein du gouvernement et l'identification des obstacles et des réalisations dans le cadre d'un rapport annuel sur les résultats. La Gendarmerie royale du Canada

Sommaire des recommandations et commentaires de la GRC

Recommandations

La planification

10.59 La Gendarmerie royale du Canada devrait revoir ses méthodes de planification et clarifier les responsabilités en matière d'évaluation des questions d'ordre stratégique et en matière d'analyse des coûts et avantages que comportent des options à long terme.

Commentaires de la GRC

Recommandation acceptée. L'examen du processus de planification constitue une partie intégrante du plan d'action du PPCG de la GRC. Dans le cadre de ses responsabilités, en ce qui concerne l'élaboration annuelle d'une "stratégie globale", la direction de la Planification effectuera une évaluation et une analyse des coûts et avantage afin de déterminer la ligne de conduite à adopter.

10.64 La Gendarmerie royale du Canada devrait faire en sorte que des plans opérationnels qui se rapportent a chaque programme définissent l'ensemble des besoins de ressources et les résultats escomptés, autant que faire se peut, en termes mesurables; les centres de politique devraient, faire rapport sur les réalisations actuelles en les comparant aux plans.

Recommandation acceptée. Celle-ci a été incluse dans le plan d'action PPCG et elle constitue l'objectif d'un élément important de ce plan et de l'échéancier.

10.68 La Gendarmerie royale du Canada devrait faire en sorte que les objectifs qui se rapportent à ses programmes d'opération et de soutien soient définis avec le plus de précision possible en vue de faciliter la planification, le contrôle de gestion et l'évaluation de programmes.

Recommandation acceptée. Dans le cadre du plan d'action PPCG, la GRC compte prévoir les demandes quantifiées de services opérationnels et de services de soutien et compte présenter des rapports préliminaires à ce sujet; au fur et à mesure que l'année avancera, elle fournira les résultats quantifiés réels et elle indiquera dans quelle mesure les ressources sont utilisées en les comparant aux plans. Ces mesures permettront de préciser l'imputabilité concernant les

résultats face aux nombreuses administrations publiques que dessert le Programme d'application de la Loi.

10.74 La Gendarmerie royale du Canada devrait réexaminer le rôle tel qu'on l'a défini et les fonctions réelles des centres de politiques de la direction "C" afin d'en assurer l'uniformité et de clarifier leurs responsabilités en matière de programmes.

La GRC était au courant de ce problème et elle a déjà pris les mesures correctives nécessaires.

La mesure de l'efficacité des programmes

10.78 La Gendarmerie royale du Canada devrait veiller à ce que la sous-direction de l'Evaluation des programmes soit dotée d'un noyau d'évaluateurs qualifiés.

Recommandation acceptée. La GRC est à la recherche des services d'un spécialiste en méthodologie qui serait en mesure d'accélérer la formation du personnel dans le domaine de l'évaluation.

10.82 Les évaluateurs de programmes devraient examiner à fond la précision des objectifs de ces programmes et les questions de méthodologie qui leur permettent de mesurer leur efficacité au cours de l'étape préparatoire à l'évaluation, de sorte que l'on puisse déterminer, avant même de commencer des études, s'il est approprié et raisonnable de réaliser de telles évaluations.

Recommandation acceptée. Cette tâche est maintenant en voie d'exécution. La GRC s'attache à la précision des objectifs et aux questions méthodologiques avant de tenter d'évaluer les autres éléments de programmes.

10.84 La Gendarmerie royale du Canada devrait se donner une politique de distribution et de diffusion des résultats d'évaluation de programmes au profit de groupes autres que l'état-major supérieur.

Recommandation acceptée. Les résultats des évaluations feront l'objet d'une plus grande distribution dans le cas des éléments des programmes pour lesquels l'utilité des évaluations est clairement établie. La distribution sera moins étendue dans le cas des éléments de programmes pour lesquels les résultats des évaluations sont moins utiles. Cette mesure contribuera à l'élaboration d'une politique sur la diffusion.

La mesure et le contrôle du rendement

10.95 La Gendarmerie royale du Canada devrait veiller à ce que les projets actuels qui visent à remplacer ou à compléter le SMRO, le système DUC et le C75D tiennent compte des besoins de données qu'ont les divisions et les gestionnaires de programmes sur le volume de travail et le rendement; ces projets devraient prévoir des contrôles appropriés qui assurent l'intégralité, la précision et l'a-propos des données fournies par ces systèmes.

Nous donnerons suite à cette recommandation dans le cadre du plan d'action du PPCG.

10.97 La Gendarmerie royale du Canada devrait, par l'entremise des centres de politiques de la direction "C", faire en sorte que les mesures du volume de

travail et du rendement que les divisions ont mises au point soient évaluées en fonction de leur application possible à l'ensemble du corps policier.

Recommandation acceptée. Cette recommandation est valable et nous y donnerons suite.

10.99 L Gendarmerie royale du Canada devrait établir des objectifs provisoires d'enquêtes et des estimations de temps et de coût dans la cas des enquêtes longues et complexes. Le temps et l'argent que l'on a réellement consacrés devraient être comparés aux prévisions et on devrait s'en servir pour contrôler le rendement, instaurer une meilleure base de données et étayer les jugements subjectifs.

Recommandation acceptée. Cela s'effectue actuellement dans certaines divisions, lorsqu'il s'agit d'enquêtes importantes, et comporte une collecte manuelle laborieuse des données. Dans le cadre du plan d'action du PPCG, nous chercherons à déterminer s'il convient d'appliquer les codes de projet (actuellement utilisés pour la collecte de toutes les données, sauf celles sur les coûts relatifs à la paye, pour les projets importants) aux heures-personnes affectées aux enquêtes majeures. S'il est possible de recueillir les données voulues d'une façon non laborieuse, la direction "C" préparera des lignes directrices afin de permettre aux divisions d'établir des objectifs et de recevoir des rapports qui indiquent les ressources utilisées et les résultats obtenus dans les enquêtes.

La vérification interne

10.107 Le Service central du contrôle général, à la Direction générale, devrait clarifier les normes de présentation qui se rapportent aux programmes de vérification et aux feuilles de travail et il devrait instaurer une formation qui s'y rattache ainsi qu'un processus d'examen de la qualité afin d'assurer le respect de ces normes.

Recommandation acceptée. Des normes de documentation révisées et des méthodes de classement améliorées pour les documents de travail reflètent un programme de vérification clair qui comporte un contrôle de la qualité visant à assurer le respect des normes. Les nouveaux vérificateurs suivront un cours de vérification interne qui sera complété par la formation en cours d'emploi, sous la surveillance d'un vérificateur d'expérience.

10.111 La Gendarmerie royale du Canada devrait faire en sorte que son programme d'élaboration de normes et de méthodologie de la vérification destinées aux unités de vérification des divisions soit mis en oeuvre aussi rapidement que possible.

Le travail en matière de politiques est terminé et la révision du manuel administratif entraînera une implantation rapide.

L'informatique

10.121 La Gendarmerie royale du Canada devrait mettre sur pied un comité de direction qui s'occuperait des questions d'ordre informatique telles que les politiques, l'élaboration des systèmes par ordre de priorité, la surveillance des projets clés, celle du rendement et les questions qui s'y rattachent, telles la dotation en personnel.

Recommandation acceptée. L'état-major supérieur a émis des directives dans le domaine informatique, mais un comité d'orientation devrait être en mesure de mieux conseiller la GRC. La détermination de la structure et des attributions de ce comité constituera une de nos tâches prioritaires.

La gestion et le contrôle financiers

10.128 La Gendarmerie royale du Canada devrait veiller à ce que son système de rapports financiers réponde aux besoins de la Direction générale et des divisions.

Recommandation acceptée. La GRC amorce actuellement le projet du système de gestion financière (SGF) afin de répondre aux besoins de rapports financiers de la direction générale et des divisions ainsi que pour les besoins de rapports de notre organisme central. Le sommaire de l'information sur les rapports financiers du SGF deviendra l'élément financier des rapports de gestion intégrée, incorporé au plan d'action du PPCG.

La gestion de l'utilisation optimale du personnel

10.133 La Gendarmerie royale du Canada devrait déterminer la période qui convient le mieux à une planification des ressources humaines et elle devrait se pencher davantage sur les concepts de planification des carrières et de la spécialisation afin d'imprimer un mouvement vers l'utilisation optimale des ressources humaines.

Recommandation acceptée. La GRC préparera un plan de travail et un échéancier afin d'étudier la période appropriée de planification des ressources humaines en ce qui concerne le travail général; si possible, cette période sera portée de trois à cinq ans. La planification des carrières, dans les domaines spécialisés, mettra l'accent sur l'accroissement des possibilités d'avancement et sur la minimisation des pertes de compétences en faisant converger des plans de carrières spécialisées de même nature.

10.139 La Gendarmerie royale du Canada devrait faire en sorte que les études des diverses possibilités de répondre aux besoins de formation comprennent des estimations des coûts d'élaboration des cours et de l'enseignement.

Recommandation acceptée. Dans l'ensemble de la Fonction publique, on est en train de normaliser les systèmes de coût et les rapports en ce qui concerne de formation la préparation des cours et l'enseignement. Ces systèmes fourniront une base de données améliorée qui permettra d'étudier les divers moyens de répondre, en premier lieu, aux besoins de formation des fonctionnaires de la GRC et, ensuite, aux besoins des diverses catégories du corps policier.

10.140 La sous-direction de la formation et du Perfectionnement de la Gendarmerie royale du Canada devrait recueillir les données sur les coûts d'élaboration des cours et de l'enseignement et en faire rapport.

Recommandation acceptée. On calculera ces coûts afin de répondre aux besoins tant internes qu'externes.

10.143 Lorsqu'elle définit ses besoins d'information, la sous-direction du personnel de la Fonction publique de la Gendarmerie royale du Canada devrait

déterminer les avantages et les inconvénients d'une intégration des données nécessaires sur le personnel à un système automatisé d'information sur les ressources humaines.

Recommandation acceptée. La GRC élaborera dans la mesure du possible un système automatisé d'information sur les ressources humaines et elle le proposera au comité d'orientation en informatique (10.121). Un service doté d'un personnel plutôt restreint de fonctionnaires surveillera de près les activités de l'organisme central (semblables à celles décrites au paragraphe 10.139) afin d'éviter un dédoublement des ressources.

LES MUSÉES NATIONAUX DU CANADA

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Introduction | | |
| La Corporation | 11.1 | 353 |
| L'organisation | 11.5 | 354 |
| Les ressources | 11.9 | 356 |
| Le milieu | 11.10 | 356 |
| Portée de la vérification | 11.11 | 357 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | 11.13 | 357 |
| Observations et recommandations | | |
| Les rôles et attributions | 11.26 | 359 |
| Les politiques et la planification | 11.35 | 361 |
| L'évaluation de l'efficacité des programmes | 11.45 | 363 |
| Les fonctions muséologiques | 11.49 | 364 |
| La sécurité et la protection des collections | 11.93 | 371 |
| La gestion de l'utilisation optimale du personnel | 11.98 | 372 |
| La gestion financière | 11.101 | 372 |
| La vérification interne | 11.112 | 374 |
| L'information destinée au Parlement | 11.116 | 375 |
| Sommaire des recommandations et commentaires de la direction | | 376 |
| Pièce | | |
| 11.1 Organigramme résumé | | 355 |




LES MUSÉES NATIONAUX DU CANADA

## Introduction

### La Corporation

11.1 La Corporation des Musées nationaux du Canada a été instituée en 1968 en vertu de la Loi sur les musées nationaux (S.R.C. 1970, c. N-12). Cette loi, en plus d'établir un secrétariat général, reconnaissait quatre institutions: la Galerie nationale du Canada, musée des beaux-arts; le Musée national de l'Homme (auquel se rattache le Musée canadien de la Guerre), où l'on retrace l'évolution humaine à travers l'archéologie, l'ethnologie, la culture populaire et l'histoire du Canada; le Musée national des sciences naturelles, musée qui renferme des collections qui se rapportent à la botanique, à la zoologie, à la paléontologie et à la minéralogie, et enfin, le Musée national des sciences et de la technologie, dans lequel on retrouve la Collection nationale de l'aéronautique.

11.2 Les Musées nationaux du Canada ont leur siège social à Ottawa. La "Corporation" est dirigée par un conseil d'administration de 14 membres et elle relève, depuis le 31 juillet 1980, du ministre des Communications. On la désigne comme corporation de département à l'annexe B de la Loi sur l'administration financière.

11.3 La Loi sur les musées nationaux définit en ces termes les fins de la Corporation "...présenter les produits de la nature et les oeuvres de l'homme ayant trait plus particulièrement, mais non pas exclusivement, au Canada, de façon à susciter, dans tout le Canada, un intérêt à leur égard et à en propager la connaissance". Le Budget des dépenses traduit cet objectif global en sous-objectifs plus précis:

- Acquérir par des recherches sur le terrain et acheter des objets façonnés et autres ainsi que des oeuvres d'art;

-Classer, conserver, mettre en valeur et entretenir les collections se rapportant aux produits de la nature et aux oeuvres de l'homme;

- Effectuer des recherches fondamentales, y compris l'analyse et l'interprétation de données relatives aux collections et aux méthodes de conservation;

-Exposer à l'intention du public des objets façonnés et autres ayant une importance culturelle ou scientifique pour tout le pays, sous une forme attrayante et intéressante en vue d'éveiller la curiosité, d'instruire et d'informer;

-Démocratiser et décentraliser les activités des musées en assurant, par le truchement d'un réseau de musées, la meilleure répartition possible des ressources culturelles et en fournissant une aide dans le domaine de la restauration, de la conservation, des expositions et de leur financement.

11.4 Les quatre premiers sous-objectifs ci-haut mentionnés décrivent ce qui est universellement reconnu comme fonctions essentielles de tout musée soit: la collection, la conservation, la recherche et la diffusion des connaissances, alors que le dernier sous-objectif précise les fonctions qui découlent de la politique nationale des musées, adoptée par le Cabinet en 1972.

L'organisation

11.5 La Loi sur les musées nationaux prévoit une organisation qui se compose de trois éléments: le conseil d'administration, les quatre musées et le secrétariat général. Les membres du conseil d'administration nommés par le gouverneur en conseil se réunissent tous les trois mois. Aucun d'eux n'exerce toutefois ces fonctions à plein temps.

11.6 Chaque musée possède un directeur, nommé lui aussi par le gouverneur en conseil, et qui gère les activités de son musée. Le secrétaire général est lui aussi nommé par le gouverneur en conseil; en vertu du règlement administratif, il porte le titre d'administrateur principal; il n'est pas membre du conseil d'administration.

11.7 Le secrétariat général comprend les services centraux et les programmes nationaux. Les services centraux comprennent le personnel, les finances,

l'administration, la sécurité et plusieurs autres services techniques et de soutien. La direction générale des Programmes nationaux est chargée de la mise en application de la politique nationale des musées; elle compte une division de la coordination et cinq directions:

-le Programme d'appui aux musées, qui permet d'apporter aux organismes muséologiques canadiens un appui technique et financier, ce dernier sous forme de subventions;

-l'Institut canadien de conservation, un laboratoire de recherche sur les procédés de conservation et de restauration où l'on procède aussi à des travaux hautement spécialisés;

-le Répertoire national qui vise à dresser un inventaire informatisé des collections scientifiques et culturelles que possèdent les musées canadiens;

-le Programme des expositions mobiles: des caravanes qui sillonnent le pays "dans le but de stimuler la curiosité et d'offrir aux Canadiens des horizons nouveaux et une expérience culturelle enrichissante";

- le Programme international, un groupe qui coordonne des expositions internationales en visite au Canada et des expositions canadiennes à l'étranger.

11.8 Les quatre musées, les Programmes nationaux et les services centraux seront désignés tout au long du chapitre comme les six composantes des Musées nationaux du Canada.

Les ressources

11.9 Les dépenses prévues et les années-personnes autorisées pour chacune des activités des Musées nationaux du Canada présentées dans le Budget des dépenses, pour l'exercice financier 1980-1981, sont les suivantes:

| | Dépenses (en milliers de dollars) | % | Années-personnes | % |
|---|---|---|---|---|
| Galerie nationale du Canada | $ 6 950 | 13,2 | 212 | 21,0 |
| Musée national des sciences naturelles | 5 401 | 10,3 | 127 | 12,6 |
| Musée national de l'Homme | 8 156 | 15,6 | 195 | 19,4 |
| Musée national des sciences et de la technologie | 3 897 | 7,4 | 129 | 12,8 |
| Programmes nationaux | 19 768 | 37,7 | 193 | 19,3 |
| Administration | 5 264 | 10,0 | 150 | 14,9 |
| Contributions aux régimes de prestations des employés | 3 025 | 5,8 | - | - |
| | $ 52 461 | 100,0 | 1 006 | 100,0 |

## Le milieu

11.10 La nature du travail des Musées nationaux du Canada pose des défis particuliers aux gestionnaires. La définition du patrimoine, la sélection des objets à acquérir et à préserver, la mise en application des techniques de conservation, l'orientation des recherches et la diffusion des connaissances sont des activités ou l'esthétique, la créativité et d'autres valeurs subjectives jouent un rôle important. Les activités principales des musées appartiennent au domaine des arts, de la culture et des sciences où, par tradition, la mise en application de méthodes rigoureuses de gestion a plus souvent été perçue comme une contrainte à l'épanouissement professionnel plutôt qu'un appui à celui-ci. Les gestionnaires doivent donc, dans l'exercice de leurs fonctions, maintenir un équilibre constant entre la discipline qu'impose une gestion ordonnée et l'autonomie nécessaire à l'épanouissement des activités artistiques, culturelles et scientifiques.

## Portée de la vérification

11.11 Notre vérification a porté sur les systèmes de gestion des Musées nationaux du Canada. Dans ce cadre, nous avons revu les objectifs, les politiques, la définition des rôles et attributions au sein des Musées nationaux du Canada, les systèmes de planification, de contrôle et d'évaluation des fonctions muséologiques, de gestion de l'utilisation optimale du personnel, de gestion financière, la vérification interne et les rapports au Parlement.

11.12 Nous devons souligner que notre examen n'a pas abordé les questions qualitatives qui relèvent des domaines artistique et culturel.

## Sommaire des observations des vérificateurs

11.13 Notre vérification nous a menés à constater que les efforts consacrés à la réalisation des activités muséologiques n'étaient pas suffisamment appuyés par un cadre de fonctionnement et des mécanismes de gestion efficaces. Depuis sa création en 1968, la Corporation des Musées nationaux du Canada a tenté cependant à maintes reprises de rationaliser son cadre de fonctionnement.

11.14 Au cours de notre vérification, nous avons observé d'importants chevauchements de juridiction et d'attributions aux niveaux supérieurs de l'organisation. À titre d'exemple, le secrétaire général a la responsabilité de mettre sur pied et d'assurer le service de sécurité aux musées alors que les directeurs des musées sont responsables de la garde des collections. Puisque le secrétaire général et les directeurs de musées relèvent tous directement du conseil d'administration, tout malentendu sur la sécurité doit être porté devant le conseil aucun des gestionnaires n'ayant de pouvoir entier dans les domaines touchant la gestion. Cette situation confère en pratique un rôle de direction générale au conseil d'administration qui ne se réunit officiellement que quatre fois par année. Le chevauchement et le manque de précision dans la définition des attributions ne sont pas de nature à favoriser l'efficience des opérations ni l'obligation qu'ont les gestionnaires de rendre compte de leur mandat respectif.

11.15 Un ensemble de politiques émanant du conseil d'administration pourrait quand même permettre une certaine unité d'action, spécialement dans un contexte où les rôles et attributions des gestionnaires n'étaient pas clairement

définis. Notre vérification nous a permis de constater que les Musées nationaux du Canada avaient amorcé le développement de politiques dans un certain nombre de domaines. Toutefois, plusieurs secteurs importants d'activités n'étaient pas encore encadrés par des politiques approuvées par le conseil d'administration.

11.16 D'importantes initiatives ont été prises récemment dans le but d'instaurer une meilleure planification. Parmi les réalisations dans ce domaine, relevons la mise sur pied d'un groupe de la politique, de la planification et de l'évaluation, l'adoption d'un exposé d'intentions qui sert de plan stratégique et la révision du système de prévisions budgétaires sur la base des fonctions muséologiques.

11.17 Notre examen de l'exposé d'intentions et de la nouvelle planification budgétaire nous indique qu'il reste fort à faire pour compléter le cadre général de planification des Musées nationaux du Canada. Il serait souhaitable, en particulier, que les objectifs soient traduits plus clairement en termes mesurables et que l'on établisse des liens étroits entre les prévisions budgétaires et les priorités et entre les priorités et les objectifs des Musées nationaux du Canada. À défaut de tels liens, l'imputabilité est difficile à établir et les efforts d'évaluation de l'efficacité des programmes risquent de se limiter à une simple revue des services sans se reporter aux objectifs des Musées nationaux du Canada.

11.18 Notre examen de la gestion des collections nous a indiqué que l'inventaire était incomplet et la documentation insuffisante. Certains efforts d'amélioration en ce sens ont cependant été amorcés, surtout à la Galerie nationale.

11.19 Les Musées nationaux du Canada ont mis sur pied, en 1972, un programme appelé le Répertoire national dans le but de dresser un inventaire informatisé de tous les objets conservés dans les musées du pays. Ces huit années de travail ont entraîné des déboursés de l'ordre de $ 7,5 millions, sans compter $4,3 millions en contributions aux musées canadiens, au chapitre de l'aide a l'enregistrement et $ 1,2 million en services fournis par l'entremise du Programme de placement des jeunes. Cependant la direction du programme n'avait pas encore évalué l'ampleur de la tâche à accomplir, ni établi d'échéancier pour ce faire. On ne pouvait donc évaluer de façon réaliste l'avancement du projet. Par suite de l'engorgement des systèmes informatiques, le programme n'avait pas accepte de nouveaux clients depuis trois ans.

11.20 Pour pallier ces difficultés, la direction du programme a proposé en juin 1981 un changement d'ordinateur et de logiciels sans toutefois avoir procédé à un examen complet des besoins auxquels le programme doit répondre ni avoir effectue une étude de faisabilité approfondie de la solution proposée.

11.21 Dans les domaines de la recherche et de la diffusion des connaissances, notre vérification a relevé des faiblesses dans les mécanismes d'établissement des objectifs et des priorités, de planification et de contrôle des activités. Les résultats des activités de publication illustrent les conséquences de telles déficiences. Par exemple, on édite fréquemment à grands frais des publications qui s'accumulent en entrepôt, faute de marché.

11.22 Même si le service de sécurité nous a paru organisé de façon satisfaisante, malgré certains chevauchements de responsabilités, la protection des collections n'en est pas nécessairement assurée à cause de la mauvaise qualité des locaux d'exposition, de travail et d'entreposage. Cette situation n'est pas du ressort des Musées nationaux du Canada. Les objets de collections

sont dispersés dans plusieurs des 43 locaux des Musées nationaux du Canada. L'état de plusieurs de ces locaux est tel que les pièces de collection que l'on y conserve se détériorent et demeurent constamment à la merci d'un incendie, d'une inondation, de la moisissure, de l'assèchement, etc. Plusieurs locaux ont d'ailleurs été condamnés par le commissaire aux incendies et par les ministères de la Santé nationale et du Bien-être social et du Travail. La direction des Musées nationaux du Canada et le ministère des Travaux publics ont effectué une étude globale sur les besoins de locaux des quatre musées et ils ont présenté dans un mémoire au Cabinet, au début de l'année 1981, divers projets de solution à ces problèmes.

11.23 Les Musées nationaux du Canada ont commandé et mené, en 1979 et en 1980, plusieurs études sur de nombreux aspects de la gestion des ressources humaines. À la suite de ces études, ils ont entrepris une réorganisation complète de leur direction des Services du personnel. Cette direction devrait posséder sous peu les moyens de fournir aux gestionnaires les connaissances et les compétences nécessaires à l'amélioration de leur gestion des ressources humaines.

11.24 Depuis notre Etude de la gestion et du contrôle financiers, en 1977, la gestion financière des Musées nationaux du Canada s'est améliorée. Nous avons cependant encore relevé des lacunes importantes aux chapitres du contrôle des recettes et des éléments d'actif.

11.25 En général, la fonction de vérification interne des Musées nationaux du Canada répondait aux critères établis par notre Bureau et elle se conformait aux normes de vérification financière interne élaborées par le Bureau du contrôleur général. Certaines améliorations étaient toutefois nécessaires, particulièrement en ce qui concerne le respect des plans et l'exécution de suivis des recommanda- tions.

## Observations et recommandations

### Les rôles et attributions

11.26 Nous avons vu qu'en vertu de la Loi sur les musées nationaux, le gouverneur en conseil nomme le secrétaire général et les directeurs des musées. La loi détermine leurs responsabilités générales, mais il revient au conseil d'administration de préciser leurs attributions; nous retrouvons celles-ci dans les règlements administratifs de la Société.

11.27 L'article 7 de la Loi sur les musées nationaux stipule que "sous réserve des règlements administratifs de la Corporation, un directeur de musée dirige, au nom du Conseil, l'activité du musée dont il est nommé directeur". Par ailleurs, l'article 8 prévoit que "sous réserve des règlements administratifs de la Corporation, le secrétaire général dirige et gère, au nom du conseil, les affaires de la Corporation en toutes matières que la présente loi ou les règlements administratifs ne réservent pas spécialement au conseil, à un comité du conseil ou à un directeur de musée". Selon une perception très répandue à l'intérieur de la Société, ces articles accordent un pouvoir absolu aux quatre directeurs à l'intérieur de chacun des musées et un pouvoir résiduel au secrétaire général, tout en plaçant ces cinq personnes sur un pied d'égalité face au conseil.

11.28 En vertu de l'article 13, le conseil d'administration a adopté le règlement administratif numéro un pour préciser les attributions des directeurs et du secrétaire général. Ce règlement fait du secrétaire général le

représentant du conseil entre ses réunions et l'administrateur principal de la Société aux fins de la Loi sur l'administration financière, la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et la Loi sur les langues officielles ce qui implique une autorité sur les musées et sur leurs directeurs.

11.29 La Loi sur les musées nationaux et les règlements administratifs ne permettent donc pas de délimiter clairement les rôles et attributions ni les liens d'imputabilité entre chacun de ces postes et avec le conseil d'administration. Dans ce contexte, le conseil est appelé fréquemment à servir d'arbitre, particulièrement là où il y a divergences d'orientation entre les services centraux et les autres composantes de l'organisme.

11.30 À titre d'exemple, mentionnons le cas de la sécurité des collections. Le secrétaire général a la responsabilité de mettre sur pied et d'assurer le service de sécurité aux musées, alors que les directeurs de musées sont responsables de la garde des collections. Tout malentendu à ce sujet doit donc être porté devant le conseil d'administration puisqu'aucun des gestionnaires concernés n'a de pouvoir entier dans ce domaine. Il en est ainsi pour presque tous les domaines touchant la gestion.

11.31 Il s'ensuit souvent des retards indus dans la mise en place de mécanismes appropriés de planification, de coordination et de contrôle de gestion et le conseil d'administration se voit imposer un surcroît de travail excessif, si l'on tient compte qu'il ne se réunit en séance régulière qu'à tous les trois mois. On constate donc que la seule autorité en matière de politiques et de coordination, le conseil d'administration en assemblée plénière, ne peut agir que par intermittence.

11.32 Le conseil a créé cinq comités consultatifs: un pour chacun des musées et un pour les Programmes nationaux. Ces comités, composés de "membres du conseil et d'autres personnes", conseillent les directeurs sur toutes questions que ces derniers leur soumettent. Le comité consultatif de la Galerie nationale a pour sa part des pouvoirs décisionnels en matière d'acquisition.

11.33 Depuis 1970, les conseils d'administration successifs ont demandé que soient effectuées plusieurs études de réorganisation et ils ont maintes fois discuté de la redéfinition des rôles du conseil, de celui de son président, de ceux des comités consultatifs, du secrétaire général et des directeurs des musées. Toutes ces tentatives n'ont pas eu de suite jusqu'à maintenant.

11.34 Le conseil d'administration devrait de façon prioritaire se pencher sur les études effectuées, en tirer les conclusions pertinentes et recommander au ministre responsable une proposition de clarification des rôles, des attributions, de l'autorité et des responsabilités au sein des Musées nationaux du Canada.

## Les politiques et la planification

11.35 Les politiques. Un ensemble de politiques émanant du conseil d'administration pourrait permettre une unité d'action entre les composantes spéciale- ment dans ce contexte où les rôles et attributions des gestionnaires n'étaient pas clairement définis. Cependant, les politiques en vigueur lors de notre vérification n'englobaient pas tous les secteurs importants de l'activité de la Société dont la recherche, les programmes destinés au public et les publications. Le conseil d'administration n'avait pas établi de mécanisme pour s'assurer que les politiques qu'il approuve étaient colligées, mises à la

disposition des gestionnaires, mises en application et révisées au besoin. L'orientation des activités de la Société s'avérait donc imprécise car elle n'était pas guidée par un ensemble de politiques émanant du conseil d'administration. Cette situation entraînait un manque de cohérence dans l'action et un manque de certitude que l'on respectait les volontés du conseil d'administration.

11.36 Le conseil d'administration devrait s'assurer que ses politiques englobent tous les secteurs importants d'activité, qu'elles sont colligées et mises à la disposition de tous les gestionnaires et qu'elles prévoient des mécanismes de contrôle pour leur mise en application, leur évaluation et leur révision.

11.37 La planification. Trois initiatives importantes ont été prises récemment dans le but d'instaurer une meilleure planification au sein de la Société. La mise sur pied, en 1977, par la direction des Musées nationaux du Canada, du secrétariat à la planification, auquel a succédé, en 1979, le groupe de la politique, de la planification et de l'évaluation (GPPÉ) est la première de ces mesures. Ce groupe a été placé sous l'autorité directe du secrétaire général et a surtout examiné les activités des Programmes nationaux qui relèvent également de celui- ci. Ce groupe fut aussi charge de coordonner l'élaboration d'un exposé d'intentions puis d'un programme d'exploitation de type pluriannuel, en plus de ses activités dans le domaine de l'évaluation des programmes dont il sera question dans la section suivante.

11.38 Le conseil d'administration posait un deuxième jalon de planification par l'adoption, en décembre 1980, sous forme d'ébauche, d'un exposé d'intentions intitulé "Une politique nationale des musées pour les années quatre-vingts" (sic). Ce document reformule les objectifs généraux et il énonce les priorités suivantes: l'amélioration des locaux, la clarification des relations entre le gouvernement et les musées, la modification des structures, l'accroissement des ressources, la restructuration du Programme d'appui aux musées, la gestion des collections, la conservation, la recherche et les programmes destinés au public.

11.39 Aucun document de planification disponible lors de notre vérification ne faisait l'examen des divers plans d'action qui pourraient permettre d'atteindre les objectifs proposés. Nulle part, on ne décrivait le plan d'action que l'on a retenu; ce n'est que par l'examen du budget que nous avons pu déduire que le plan d'action consiste à poursuivre les activités entreprises depuis 1972. Enfin, on ne peut établir de liens précis entre le budget et les priorités ni entre celles-ci et les objectifs.

11.40 Le troisième volet principal de la planification d'ensemble consiste en une modification du système de prévisions budgétaires, en conformité avec les directives du Conseil du Trésor, et en la préparation d'un premier programme d'exploitation de type pluriannuel pour l'exercice 1982-1983, sur la base de ce nouveau système de planification budgétaire. Ce programme d'exploitation présente l'allocation des ressources pour chaque composante, selon les fonctions muséologiques, conformément à un besoin d'information de gestion.

11.41 Cette nouvelle présentation des prévisions budgétaires constitue un premier pas en vue de l'instauration d'un éventuel système d'information sur le rendement pour les Musées nationaux du Canada. Cependant, le programme d'exploitation n'indiquait que trop sommairement comment la Société utilisera les ressources mises à sa disposition; on n'y trouve en effet aucune indication suffisante sur la nature, la fréquence ou l'envergure des activités qui seront entreprises ou que l'on poursuivra au cours de l'exercice financier.

11.42 De plus, le programme d'exploitation ne précise pas suffisamment les objectifs pour qu'on puisse s'en servir à des fins de mesure du rendement. Citons deux exemples: "promouvoir des normes professionnelles élevées dans toutes les activités d'un musée des beaux-arts", ou encore: "classifier, conserver, développer, entretenir les collections du musée". Le plan d'action ne démontre pas non plus comment ces objectifs se rattachent à ceux de l'exposé d'intentions.

11.43 Dans une tentative d'évaluation du rendement des composantes, le groupe de la politique, de la planification et de l'évaluation a commencé à élaborer, en collaboration avec les directeurs des musées, certains indicateurs de rendement. Cependant, en l'absence d'objectifs suffisamment précis et mesurables et d'une planification suffisante qui permettent de comparer l'utilisation des ressources et les résultats à ceux prévus aux plans, l'évaluation du rendement ne pouvait se faire, et partant, le contrôle des activités de la Société ne pouvait s'exercer de façon efficace.

11.44 Les Musées nationaux du Canada devraient compléter leur travail de planification et de contrôle:

-en élaborant un plan stratégique incluant des objectifs clairs et précis, un examen critique des divers plans d'action possibles, une description du plan que l'on a retenu et une illustration du lien qui existe entre le plan d'action, les priorités et les objectifs;

-en précisant ses programmes d'exploitation pour montrer les activités qui seront entreprises ou que l'on poursuivra au cours de l'exercice, et les liens qui existent entre l'allocation des ressources et le plan d'action adopté;

-en définissant des indicateurs de rendement appropriés.

## L'évaluation de l'efficacité des programmes

11.45 L'évaluation des programmes est une des principales responsabilités du groupe de la politique, de la planification et de l'évaluation dont il a été question dans la section précédente. À ce chapitre, le groupe a effectué une série d'études qui portent principalement sur les Programmes nationaux et il a élabore une politique et un plan d'évaluation pour la période de 1981 à 1985. Un plan annuel d'évaluation a également été élaboré pour le premier exercice de cette période.

11.46 De par leur nature, plusieurs des activités des Musées nationaux du Canada ne se prêtent pas à l'évaluation à court terme de leur efficacité. C'est le cas, notamment, des objectifs de collection, de conservation et de recherche. Par contre, certaines autres fonctions muséologiques se prêtent mieux à une évaluation et il existe des techniques éprouvées pour ce faire. C'est le cas, par exemple, des programmes destinés au public: expositions, animation et publications. Nous avons constaté cependant que dans ces domaines, les activités des quatre musées nationaux n'avaient fait l'objet d'aucune évaluation, l'attention du groupe ayant porté surtout sur les Programmes nationaux.

11.47 En général, les études effectuées par le groupe visaient à déterminer si les objectifs opérationnels avaient été atteints, mais ne mesuraient pas les effets des programmes.

11.48 Les Musées nationaux du Canada devraient procéder à l'évaluation systématique de l'efficacité de leurs activités en regard de ses objectifs.

## Les fonctions muséologiques

11.49 Nous traitons dans cette partie de la gestion des fonctions muséologiques de collection, de recherche et de diffusion des connaissances. La fonction de conservation a été intégrée à l'examen de la fonction de collection.

11.50 La collection. Le conseil d'administration a approuvé récemment une politique globale des collections. Celle-ci renferme, pour chaque musée, un plan d'acquisition qui n'exclut pratiquement aucun domaine d'intérêt. Ce plan ne précisait pas le rôle ou l'ordre de priorité respectif de chaque musée de sorte qu'il s'avérait impossible d'identifier leurs secteurs communs et de leur attribuer des champs d'action qui permettraient de minimiser la duplication et la sous- utilisation des collections. En l'absence d'un tel plan, chaque cas particulier de chevauchement nécessite une solution individuelle. Cela s'est présenté, par exemple, pour le secteur de l'art autochtone contemporain qui a fait l'objet d'une entente spécifique entre le Musée national de l'Homme et la Galerie nationale. Plusieurs autres cas restent toutefois en suspend, faute d'accords spécifiques entre les musées.

11.51 Conformément à cette nouvelle politique, les musées nationaux ont entrepris l'élaboration de procédés en vue d'acquérir, documenter, assurer, manipuler, entretenir, entreposer et protéger les collections dont ils ont la garde.

11.52 Le processus d'acquisition que préconise la politique des collections ne s'attachait qu'aux modalités de l'acquisition. Il n'exigeait pas que chaque acquisition soit conforme à un plan; il ne tenait pas compte non plus de l'utilisation éventuelle des objets, ni de l'aptitude du musée à en assumer la restauration possible et la conservation. Ce processus n'exigeait pas la constitution d'une documentation de base préalable à la décision d'acquérir. Cette documentation devrait au moins comprendre la description de l'objet, son histoire et les raisons qui motivent son acquisition.

11.53 Bien que très précise en matière de procédure et de critères, la politique sur les collections ne désignait pas clairement les responsables de sa mise en application et elle ne prévoyait pas non plus de mécanismes de contrôle. L'imprécision des rôles et des attributions et le chevauchement de l'autorité rendront sans doute difficile le contrôle de la mise en application de la politique.

11.54 La documentation sur les collections comprend l'inventaire, les connaissances les plus récentes à leur sujet ainsi que l'information sur leur localisation et leur état. Dans les musées nationaux, l'inventaire des collections était incomplet. À la Galerie nationale du Canada, l'inventaire des photographies n'était pas terminé et on ne connaissait qu'approximativement le nombre d'objets dont les collections sont constituées. Il en était de même au Musée national des sciences et de la technologie et au Musée national de l'Homme où de nombreux objets n'étaient pas encore inventoriés. Au Musée national des sciences naturelles, nous n'avons pas examiné cet aspect de la fonction de collection. La documentation n'était standardisée dans aucun des musées. Partout, sauf à la Galerie nationale du Canada, elle était insuffisante.

11.55 Etablir des priorités d'acquisitions et coordonner les achats devient donc chose difficile. Des pièces de certaines collections peuvent être égarées parce qu'elles ne sont pas toutes enregistrées; la collection peut alors perdre son sens et sa valeur. Enfin, il est quasi impossible d'évaluer la capacité et l'état des lieux d'entreposage requis.

11.56 Les collections ne faisaient pas l'objet d'examen sur une base régulière pour en vérifier l'état et le cas échéant, prendre des mesures appropriées. On ne procédait pas non plus à un contrôle des inventaires sur une base annuelle ou cyclique. Les inspections, au hasard des circonstances, ne faisaient pas toujours l'objet de rapports. Cet état de choses accroit encore les risques de pertes.

11.57 À cause de l'insuffisance de la documentation, les quatre musées nationaux connaissaient mal l'importance, la valeur et l'état de leurs collections. Il était donc difficile de prendre des décisions éclairées sur les achats, sur l'acceptation des dons et sur l'aliénation d'objets. Un tel état d'incertitude encourageait la tendance à acquérir le plus grand nombre possible d'objets et à disposer du minimum, ce qui rend onéreux les besoins de locaux et de sécurité.

11.58 En résumé, les musées nationaux n'avaient pas organisé rationnelle- ment leur activité principale soit la gestion des collections confiées à leur garde. Ils ne connaissaient que d'une façon fragmentaire les collections actuelles et ils ne s'étaient pas dotés des moyens nécessaires pour améliorer cette connaissance, planifier l'enrichissement des collections et les préserver contre la perte ou la détérioration.

11.59 Les Musées nationaux du Canada devraient parfaire leurs processus d'acquisition et préciser leurs priorités en matière de collection; ils devraient terminer leur inventaire et faire l'inspection de leurs collections sur une base régulière.

11.60 À cause du nombre élevé d'objets dont les collections des musées canadiens sont constituées et de l'importance d'en connaître l'histoire, le lieu d'entreposage, l'état et les conditions nécessaires à leur préservation, les Musées nationaux du Canada ont cru qu'un inventaire informatisé pourrait s'avérer un outil indiqué de gestion des collections.

11.61 Depuis ses débuts, en 1972, le Répertoire national vise à dresser un tel inventaire complet des oeuvres d'art et des objets culturels que possèdent tous les musées du Canada pour le rendre accessible aux chercheurs, aux gestionnaires de musées et au public en général.

11.62 À la fin de l'exercice 1980-1981, les dépenses de fonctionnement cumulatives du Répertoire national, depuis 1972, s'établissaient, selon les Musées nationaux du Canada, à $ 7,5 millions sans compter $ 4,3 millions en contributions aux musées canadiens au chapitre de l'aide à l'enregistrement et $ 1,2 million en services fournis à travers le Programme de placement des jeunes.

11.63 Bien que le programme ait été en oeuvre depuis huit ans, la direction n'a pu nous fournir, lors de notre vérification, des données de base précises sur le nombre possible de musées clients, sur le nombre d'objets ou de groupes d'objets à répertorier et encore moins sur le nombre total de fiches informatiques à créer. La documentation qui se rapporte au programme mentionne le nombre de I 300 musées canadiens, mais ce nombre ne s'appuie sur aucun recensement. Quant au nombre d'objets à inventorier, la documentation disponible met de l'avant des

estimations de 25 000 000 et de 40 000 000, mais en raison du regroupement possible d'un nombre indéterminé de ces objets, il est impossible pour le moment d'apprécier l'importance des fichiers qu'il faudra créer et garder à jour. Enfin, la direction du programme ne possède pas d'estimation fiable du nombre de transactions générées par l'inscription initiale des données, par la mise à jour des fichiers et par la consultation du répertoire.

11.64 En l'absence de ces coordonnées fondamentales, la direction du programme se voit dans l'impossibilité de fournir un calendrier de réalisation et un ordre d'estimation de grandeur des coûts de mise en oeuvre du programme. Ainsi, il n'existe pas de moyen fiable d'évaluer l'avancement des travaux, bien que la direction du programme ait avancé un chiffre de 5 p. 100 en mars 1980.

11.65 Les collections de 150 musées canadiens étaient répertoriées, en tout ou en partie. Depuis trois ans, le Répertoire national n'acceptait plus de nouveaux clients. Il ne suffisait pas à la tâche de compléter les inventaires entrepris et il accusait beaucoup de retard dans la mise à jour des données inscrites.

11.66 Cette situation était attribuable à l'envergure du mandat original qui n,a jamais été délimité ou précisé par la suite. Conscients de cette situation, les Musées nationaux du Canada avaient décidé, au début de l'année, de suspendre temporairement toutes décisions concernant les activités informatiques du Repertoire national.

11.67 Au cours de notre vérification, nous avons été avisés qu'un projet de renouvellement des méthodes et des outils informatiques de traitement des données était à l'étude. Lors de sa réunion du mois de juin 1981, le conseil d'administration a donné son accord à ce projet. Celui-ci porte principalement sur un changement d'ordinateur et de logiciel; sa réalisation accroîtrait considérable- ment la capacité du système mais elle ne permettrait pas, à elle seule, d'entrevoir l'achèvement d'un répertoire national.

11.68 Bien que ce programme ait fait l'objet de plusieurs études au cours des deux dernières années, celles-ci n'ont pas eu toute l'envergure souhaitable; ainsi nous croyons que, dans les conditions actuelles, un investissement majeur dans des méthodes et des outils de traitement des données devrait être subordonné à une étude de faisabilité d'envergure pour l'ensemble du Programme du Répertoire national. Cette étude devrait englober l'identification complète des coordonnées du programme et des options disponibles, l'analyse des bénéfices et des coûts, une proposition des choix les plus avantageux et un plan complet de mise en oeuvre.

11.69 Les Musées nationaux du Canada devraient préciser les besoins auxquels le Programme du Répertoire national doit répondre et compléter une étude de faisabilité suffisamment élaborée pour garantir une prise de décision éclairée pour le choir des moyens de réalisation.

11.70 La recherche. Les Musées nationaux du Canada disposaient de peu de données sur l'utilisation des ressources humaines et financières consacrées à la fonction de recherche. Une tentative d'estimation démontre cependant qu'au Musée national de l'Homme et au Musée national des sciences naturelles, cette activité monopolisait respectivement 31 et 25 p. 100 des budgets et qu'elle totalisait environ 23 p. 100 du budget de l'Institut canadien de conservation.

11.71 Pour coordonner et diriger de façon cohérente les activités de recherche, il faut s'assurer que des domaines ou des secteurs soient délimités en fonction de priorités préétablies dans un plan d'ensemble. Cette pratique

préviendrait le risque que la recherche soit déterminée par l'intérêt d'un scientifique ou d'un conservateur dans un domaine de son choix plutôt que par des objectifs a atteindre.  Nous avons constaté l'absence d'un tel plan pour l'ensemble de la Société et pour chacune des composantes qui y exerce une activité de recherche.

11.72 La direction des Musées nationaux du Canada devrait déterminer les secteurs où il faut concentrer les efforts de recherche en vue d'atteindre des objectifs précis inscrits dans le plan d'ensemble des musées.

11.73 Un processus de gestion propre à assurer l'efficience et l'économie des projets de recherche comprend, outre la préparation de plans d'ensemble et opérationnels, les étapes suivantes:  l'élaboration de propositions de programmes et de projets, le choix des propositions, la planification détaillée, l'approbation finale, la mise en oeuvre, l'alimentation du système d'information de gestion, le contrôle et l'évaluation.

11.74 Chacune de ces étapes doit être bien contrôlée et assortie de lignes directrices qui permettent aux chercheurs de savoir ce que la direction attend d'eux.  Le processus doit comporter de plus une documentation.  Toutefois, nous n'avons pu établir avec certitude que l'on suivait ce processus.  Par exemple, nous n'avons pas trouvé, pour les projets de recherche importants, de dossier contenant les autorisations, décrivant le projet, ses objectifs, la méthodologie, une estimation des ressources nécessaires et un échéancier.

11.75 Le contrôle de l'évolution des projets est facilité lorsque ces renseignements de base sont incorporés dans un système d'information de gestion permettant la comparaison des progrès par rapport au projet original, l'analyse des écarts et, le cas échéant, l'adoption de mesures correctives.  Un tel système n'existait pas et le contrôle, qui variait d'un musée à l'autre, ou même d'une division à l'autre, s'exerçait de façon officieuse.

11.76 La direction des Musées nationaux du Canada devrait adopter un processus approprié de gestion des projets de recherche.

11.77 La diffusion des connaissances.  Les expositions. Les expositions permanentes et temporaires, présentées par les Musées nationaux du Canada peuvent être préparées par eux, entièrement ou en partie, louées ou empruntées d'autres musées, canadiens ou étrangers. Le choix d'une exposition, parmi toutes celles qui sont disponibles ou réalisables, exige que le rôle et les objectifs des musées soient précis, que l'on définisse la clientèle visée, que l'on établisse des critères en fonction de l'ampleur, de la durée et de la possibilité de faire circuler l'exposition. Celle-ci doit refléter des objectifs clairs qui s'insèrent dans ceux du musée.  Le plan détaillé des activités et le budget des coûts qui s'y rapportent doivent être disponibles au moment du choix d'une exposition.  En l'absence de ces éléments, il était difficile, voire impossible, de rationaliser l'utilisation des ressources consacrées aux expositions.

11.78 De réels efforts ont été faits récemment à la Galerie nationale du Canada et au Musée national des sciences naturelles pour choisir les expositions, en organiser et en contrôler la préparation.  Au Musée national des sciences et de la technologie, nous n'avons trouvé aucune documentation qui nous permette de nous assurer que les conditions énumérées au paragraphe précédent pour la sélection et l'organisation des expositions étaient respectées.  Nous n'avons pas examiné cette activité au Musée national de l'Homme.

11.79 Nous pouvons conclure que le travail amorcé permettra de mieux utiliser les ressources consacrées aux expositions, mais faute d'objectifs pour les musées, de buts spécifiques pour les expositions et de mesures appropriées d'évaluation, les choix ne peuvent qu'être arbitraires.

11.80 Les quatre musées nationaux devraient préciser leurs objectifs opérationnels, les mécanismes de réalisation et le contrôle des expositions et élaborer des mesures pour évaluer jusqu'à quel point ils ont atteint ces objectifs.

11.81 Les publications et les boutiques. Pour leur permettre d'atteindre une de leurs fins qui est de "propager la connaissance", les Musées nationaux du Canada sont autorisés par la loi constitutive à "...faire le nécessaire pour l'acquisition ou la publication et la vente au public de livres, plaquettes, répliques et autres articles ayant rapport avec ses fins". En vertu de ce pouvoir, les musées nationaux exploitent des boutiques et poursuivent un programme d'édition considérable. À la fin de 1980, environ I 200 titres d'édition et 300 objets divers produits par les Musées nationaux du Canada ou pour eux étaient disponibles. Cependant, cette activité échappait à toute politique uniforme et à toute planification d'ensemble.

11.82 La planification pour chaque publication ne contenait pas tous les éléments nécessaires à la prise de décision, au contrôle et à l'évaluation du produit tels le contenu, le public visé, le type de présentation souhaitée, (format, reliure, illustration, etc.) le coût de revient prévu, le prix de vente, le tirage et la date de parution.

11.83 On nous a fait remarquer que dans le cas de plusieurs publications récentes, on a modifié des paramètres fondamentaux en cours de production avec cette conséquence que les publications produites ont été fort différentes de celles que l'on envisageait a l'origine. En raison d'un manque de planification, il était fréquent, par exemple, que les catalogues des expositions ne soient pas disponibles pendant une bonne partie de la durée de celles-ci, soit au moment où l'intérêt du public était le plus prononcé. D'autres cas étaient plus complexes. Un livre destiné à l'origine à un public de jeunes et que l'on avait prévu de vendre de $ 10 à $ 13, a finalement été publié comme livre de luxe, sous reliure toile, présenté en boitier, avec plusieurs illustrations polychromes et comportant un nombre de pages de 20 p. 100 supérieur aux prévisions. On l'a offert à $ 30 parce que le coût de production a excédé les prévisions de 28 p. 100, même si les quantités produites ont été de 19 p. 100 inférieures aux prévisions. Le public visé n'a pas été atteint et une grande partie de ces livres sont venus grossir les stocks en entrepôt. Dans certains autres cas, pour obtenir un coût de revient unitaire plus bas et justifier un prix de vente acceptable, on a augmenté le tirage sans tenir compte de la demande pour ces titres. Dans plusieurs cas, on a encouru des frais supplémentaires élevés et des délais considérables pour satisfaire à des exigences inattendues, surtout en ce qui concerne la qualité ou le nombre des illustrations.

11.84 En l'absence d'une planification suffisamment élaborée et officielle- ment approuvée, il était difficile d'estimer la valeur des écarts entre le produit final et le projet initial, de déterminer si ces écarts ont été approuvés officielle- ment et s'ils avaient été bénéfiques par rapport aux objectifs poursuivis.

11.85 La répartition des coûts des publications entre les budgets de plusieurs centres de responsabilité et un compte spécial ne favorisaient pas une analyse

réaliste de ces coûts ni une saine gestion. L'accumulation, dans un même compte spécial, d'une partie des dépenses et de la totalité des recettes pour les publications de trois musées et les boutiques des quatre musées ne permettait pas d'avoir une vue claire de ces opérations.

11.86 Notre étude a démontré qu'avec les recettes de $ 401 000 provenant de la vente de publications, pour l'exercice financier 1980-1981, on ne récupère qu'approximativement 17 p. 100 de la somme des coûts de production directement identifiables dans les livres comptables et des coûts de fonctionnement des centres de responsabilité dont l'activité principale est l'édition ou la diffusion des publications. Lors de notre vérification, nous n'avons pu trouver de politiques claires et précises sur le recouvrement des coûts des publications.

11.87 Notre analyse n'a pu tenir compte de plusieurs éléments de coûts dont les plus importants sont ceux de rédaction par les auteurs-maison pour lesquels il n'existait aucun relevé de temps. Les coûts de la gestion de cette activité qui a accaparé l'attention d'un important groupe de travail durant toute l'année ne sont pas compris dans l'estimation des dépenses non plus que le loyer, les photocopies, les fonds de pension et autres frais généraux.

11.88 La direction des Musées nationaux du Canada devrait élaborer et mettre en application une politique uniforme concernant la production et la vente des publications. Cette politique devrait imposer une planification qui permet- trait une prise de décision éclairée et un contrôle comportant un calcul du coût de revient total ainsi que des normes claires en matière de recouvrement des coûts des publications.

11.89 Chaque musée comprend une boutique où l'on vend aux visiteurs des livres, des souvenirs et autres objets. Ces marchandises sont acquises pour la plupart sur les circuits commerciaux. On y vend aussi certaines publications des Musées nationaux du Canada, mais ces ventes ne comptent que pour une faible partie du chiffre d'affaires des boutiques.

11.90 Les dépenses des boutiques, comme celles des publications, étaient divisées entre le compte spécial et les budgets de fonctionnement. Dans le premier, on comptabilisait le coût des marchandises vendues; dans les seconds, on répartissait les salaires des employés et certaines autres dépenses directement attribuables à l'exploitation des boutiques. Les loyers, frais d'administration et frais généraux ne faisaient pas l'objet de répartition comptable et nous n'avons donc pu en faire l'évaluation. Néanmoins, les dépenses relatives aux boutiques que nous avons relevées dans les comptes des Musées nationaux du Canada s'élèvent à $ 738 000, pour l'exercice financier 1980-1981. Durant la même période, le produit des ventes de ces boutiques s'est élevé à $ 602 000.

11.91 Lors de notre vérification, nous n'avons trouvé aucune politique ou directive régissant l'exploitation des boutiques ou qui détermine des objectifs de rentabilité.

11.92 La direction des Musées nationaux du Canada devrait élaborer et mettre en application une politique concernant l'exploitation des boutiques, la production et la vente de souvenirs. Cette politique devrait imposer un processus de contrôle comportant un calcul du coût de revient total et fixer des objectifs précis de rentabilité pour l'exploitation des boutiques.

## La sécurité et la protection des collections

11.93 Les Musées nationaux du Canada possèdent des objets souvent rares, parfois irremplaçables qui témoignent de notre héritage culturel, historique, scientifique et naturel. Les musées ont pour mission de les préserver, de les étudier et de les faire connaître. Dans ce contexte, la protection des collections contre la perte et la détérioration relève à la fois de la muséologie et de la sécurité.

11.94 C'est la direction des Services de sécurité qui fournit aux quatre musées, aux Programmes nationaux et à l'administration l'expertise, les ressources et les services en matière de sécurité. La politique de sécurité des Musées nationaux du Canada, qui a été sanctionnée en décembre 1979, n'avait pas encore reçu de diffusion officielle lors de notre vérification, en mars 1981. Elle établit trois priorités de protection: les personnes, les collections, les édifices. Selon le budget de la Société de 1980-1981, il en coûte environ $ 10 millions aux Musées nationaux du Canada pour les services de sécurité qui utilisent au-delà de 200 années-personnes. Dans le Budget des dépenses, les frais et les ressources humaines en matière de sécurité sont intégrés à ceux des composantes.

11.95 L'organisation des fonctions, des services et des activités de sécurité nous a paru satisfaisante. Cependant, notre examen a décelé deux causes d'affaiblissement des mesures de protection: il s'agit du chevauchement des responsabilités au niveau de la direction, comme nous l'avons déjà mentionné, et de l,insécurité des locaux qui n'est pas du ressort des Musées nationaux du Canada. Les mesures de sécurité, qui s'appuient sur des critères généraux acceptés par toutes les parties, n'étaient pas mises en application de façon uniforme dans les composantes.

11.96 La mauvaise qualité et la dispersion des locaux de travail, d'exposition et d'entreposage rendent difficile la préservation et la protection des collections. Les édifices ne se prêtent pas à l'utilisation de certaines techniques de prévention ou de détection du feu, du vol ou du vandalisme; ils rendent impossible le maintien d'une température et d'une humidité constantes nécessaires à la préservation de certains objets. Selon le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et le ministère du Travail, plusieurs locaux présentent de graves dangers pour le personnel et pour les collections à cause de la présence de substances toxiques et inflammables dont on a besoin en grande quantité pour la préservation, la recherche et la restauration. Un seul accident pourrait causer la perte presque complète des collections d'une discipline. La dispersion des lieux, même si elle peut permettre de limiter les pertes en cas de sinistre, augmente les risques de vol et de vandalisme et les coûts de surveillance. Elle constitue un obstacle à la rapidité des services de sécurité en cas d'urgence.

11.97 Les Musées nationaux du Canada sont conscients de cette situation et ils ont déjà présenté dans un mémoire au Cabinet, au début de l'année 1981, divers projets de solution à ces problèmes.

## La gestion de l'utilisation optimale du personnel

11.98 Les Musées nationaux du Canada ont commandé et mené, en 1979 et en 1980, plusieurs études sur de nombreux aspects de la gestion des ressources humaines. A la suite de ces études, ils ont entrepris une réorganisation complète de leur direction des Services du personnel.

11.99 Au moment de notre vérification, les Musées nationaux du Canada n'avaient pas encore établi de système pour la planification des ressources humaines. Les besoins en matière de formation n'étaient pas définis de façon systématique. L'information sur les ressources humaines était incomplète ou périmée.

11.100 La réorganisation en cours visait à résoudre l'ensemble de ces problèmes; on avait entrepris l'élaboration de systèmes d'information de gestion, de planification des ressources humaines, d'appréciation du rendement et de formation. De plus, on avait élaboré un manuel de procédure qui devait être approuvé et diffusé sous peu. Lorsque ce travail sera terminé, les services du personnel seront en mesure d'aider les gestionnaires des centres de responsabilité à définir leurs rôles respectifs dans la gestion des ressources humaines.

## La gestion financière

11.101 La gestion de la fonction financière est assurée par un service central des finances qui relève du secrétaire général adjoint à la gestion centrale. De plus, chaque directeur des musées s'est doté d'un service financier, imités en cela par le secrétaire général adjoint aux Programmes nationaux.

11.102 La gestion financière des Musées nationaux du Canada s'est améliorée depuis notre Etude de la gestion et du contrôle financiers, en 1977. Ces améliora- tions ont été signalées dans l'Etude sur le perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion menée par le Bureau du contrôleur général, en 1980. Elles ont principalement été effectuées au niveau de l'organisation et de la gestion de la fonction financière, au niveau du contrôle budgétaire et du système de comptabilité et de contrôle des dépenses.

11.103 Les recettes et les comptes débiteurs. La prévision des recettes, le contrôle, la comptabilisation et la perception des recettes et des comptes débiteurs étaient insuffisants. En vertu d'une autorisation particulière du Parlement, les Musées nationaux du Canada retiennent la plus grande partie de leurs recettes pour financer leur programme d'édition et renouveler les stocks de leurs boutiques. Si l'on considère que plusieurs publications doivent paraître à des dates précises, il est impérieux de prévoir avec précision les entrées de fonds, de façon à être en mesure de bien échelonner les dépenses de façon à éviter en tout temps que les engagements dépassent les fonds disponibles.

11.104 Nous avons constaté que les Musées nationaux du Canada n'avaient pas encore mis en place une véritable gestion des comptes clients. Il n'existait aucun procédé écrit pour l'acceptation des commandes des clients et l'autorisation d'expédier. Au cours du dernier exercice financier, aucun état de compte n'a été envoyé aux acheteurs de publications de sorte qu'à la fin de l'exercice, ces comptes s'élevaient à $ 255 000, soit une hausse de $ 81 000. De plus, les comptes débiteurs découlant des contrats de coédition en vertu desquels des livres conçus, rédigés et préparés par les Musées nationaux du Canada sont publiés et distribués par des éditeurs privés moyennant paiement de droits d'auteur, ne faisaient pas l'objet d'un suivi systématique et il n'y avait aucune méthode pour vérifier si les versements des coéditeurs et des distributeurs étaient conformes aux redevances en vertu des contrats.

11.105 Les Musées nationaux du Canada devraient mettre en place des mécanismes appropriés de gestion et de perception des recettes et des comptes débiteurs.

11.106 Le contrôle des éléments d'actif. Lors de notre Etude de la gestion et du contrôle financiers en 1977, nous avions signalé que dans la plupart des cas, il n'existait aux Musées nationaux du Canada aucun procédé de contrôle des immobilisations. Depuis ce temps, les mesures prises pour corriger la situation ont été sporadiques, sans coordination et dans l'ensemble, le contrôle des immobilisations est demeuré insuffisant.

11.107 Les systèmes de contrôle physique et financier des stocks de publications et des marchandises des boutiques présentaient d'importantes lacunes. Au 31 mars 1981, la valeur de ces stocks s'élevait à $ 1 800 000 et $ 360 000 respectivement.

11.108 Les stocks en consignation chez des distributeurs canadiens et internationaux étaient comptabilisés avec les stocks en entrepôt rendant ainsi difficile la conciliation des inventaires permanents avec le dénombrement physique annuel. D'importants retards accumulés dans la comptabilisation des publications retour- nées par les revendeurs compliquaient encore plus cette conciliation.

11.109 Contrairement à la pratique courante dans l'industrie du livre, il n'existait au sein des Musées nationaux du Canada aucune politique ou procédé pour dévaluer les publications détériorées, désuètes ou invendables pour d'autres raisons. L'établissement de la valeur des stocks aux états financiers présentait plusieurs problèmes: certaines publications datent maintenant de plus de 50 ans et elles devraient faire l'objet d'une réévaluation ou d'une dépréciation. Dans certains cas, le prix de détail suggéré ou le prix de vente aux détaillants pouvaient être inférieurs au coût de revient; dans d'autres cas, on ne connaissait pas le coût de revient.

11.110 En l'absence d'inventaire permanent pour les stocks des boutiques, le contrôle physique et financier de ces stocks était impossible.

11.111 La direction des Musées nationaux du Canada devrait améliorer le contrôle physique et financier des stocks de toutes les publications produites par les Musées nationaux du Canada ainsi que des marchandises des boutiques; les stocks devraient être réévalués chaque année et les variations des stocks devraient apparaître aux états financiers de la Société.

## La vérification interne

11.112 La direction de la Vérification interne relève, depuis avril 1981, du secrétaire général. Cette direction ne comptait jusqu'à tout récemment qu'un seul employé, soit son directeur. Ce dernier est maintenant aidé par un vérificateur.

11.113 Au cours de l'exercice 1980-1981, la direction a dépensé environ $ 203 000. De ce montant, 61 p. 100 ont défrayé les frais de vérifications effectuées sous contrat par divers experts-conseils. En général, la fonction de vérification interne répondait aux critères établis par notre Bureau et elle se conformait aux normes de vérification financière interne élaborées par le Bureau du contrôleur général telles que responsabilités bien définies, vérifications planifiées sur une base annuelle et triennale, politique de vérification interne

portée à la connaissance de tous les gestionnaires, etc. Nous avons constaté toutefois qu'au cours des deux premières années du plan triennal, le calendrier des travaux n'a pas été complètement respecté, ce qui a exigé le report de nombreuses vérifications.

11.114 Cette direction n'a pas effectué de suivi systématique de la mise en oeuvre des recommandations qui découlent de vérifications internes terminées depuis mars 1976. Quoique le Manuel administratif des Musées nationaux du Canada requière que les gestionnaires des centres de responsabilité transmettent leur commentaires sur les recommandations dans un délai de 30 jours, des retards importants ont été relevés dans la majorité des cas.

11.115 La direction de la Vérification interne devrait faire un suivi des mesures correctives prises par suite des recommandations découlant des vérifications.

L'information destinée au Parlement

11.116 Le Bureau du contrôleur général a entamé un projet de révision du Budget des dépenses et des Comptes publics. Les suggestions qui suivent, bien que non exhaustives, permettraient d'améliorer l'information destinée au Parlement.

11.117 L'information que renferme le Budget des dépenses et les Comptes publics traite des principaux éléments des dépenses mais ceux-ci ne sont pas présentés d'une manière à décrire le fonctionnement des Musées nationaux du Canada. Nous avons remarqué que la définition des activités se fondait sur la structure organisationnelle de la Société. Cette façon de procéder est utile parce qu'elle établit des relations étroites entre les sommes affectées et les responsabilités en matière de dépenses. Toutefois, au point de vue de l'imputabilité, il serait plus révélateur de définir les activités par rapport aux fonctions muséologiques, lesquelles sont la raison d'être des Musées nationaux du Canada. Une telle définition mettrait l'accent sur les buts poursuivis et sur les activités auxquelles les sommes sont affectées. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la Société a entrepris son premier programme d'exploitation pluriannuel pour l'exercice 1982- 1983, selon une définition d'activités par fonctions muséologiques. Nous appuyons cette initiative.
Sommaire des recommandations et commentaires de la direction
des Musées nationaux du Canada

Les Musées nationaux du Canada nous ont avisés qu'ils ne pourraient apporter de réponses à nos recommandations avant que les membres du conseil d'administration se soient rencontrés pour étudier le rapport de vérification. En conséquence, nous n'avions pas de commentaires de la direction au moment de mettre notre Rapport sous presse.

Recommandations Commentaires de la direction

Les rôles et attributions

11.34 Le conseil d'administration devrait de façon prioritaire se pencher sur les études effectuées, en tirer les conclusions pertinentes et recommander au ministre responsable une proposition de clarification des rôles, des

attributions, de l'autorité et des responsabilités au sein des Musées nationaux du Canada.

Les politiques et la planification

11.36 Le conseil d'administration devrait s'assurer que ses politiques englobent tous les secteurs importants d'activité, qu'elles sont colligées et mises à la disposition de tous les gestionnaires et qu'elles prévoient des mécanismes de contrôle pour leur mise en application, leur évaluation et leur révision.

11.44 Les Musées nationaux du Canada devraient compléter leur travail de planification et de contrôle:

-en élaborant un plan stratégique incluant des objectifs clairs et précis, un examen critique des divers plans d'action possibles, une description du plan que l'on a retenu et une illustration du lien qui existe entre le plan d'action, les priorités et les objectifs;

-en précisant ses programmes d'exploitation pour montrer les activités qui seront entreprises ou que l'on poursuivra au cours de l'exercice, et les liens qui existent entre l'allocation des ressources et le plan d'action adopté;

-en définissant des indicateurs de rendement appropriés.

L'évaluation de l'efficacité des programmes.

11.48 Les Musées nationaux du Canada devraient procéder à l'évaluation systématique de l'efficacité de leurs activités en regard de ses objectifs.

Les fonctions muséologiques

11.59 Les Musées nationaux du Canada devraient parfaire leurs processus d'acquisition et préciser leurs priorités en matière de collection; ils devraient terminer leur inventaire et faire l'inspection de leurs collections sur une base régulière.

11.69 Les Musées nationaux du Canada devraient préciser les besoins auxquels le Programme du Repertoire national doit répondre et compléter une étude de faisabilité suffisamment élaborée pour garantir une prise de décision éclairée pour le choix des moyens de réalisation.

11.72 La direction des Musées nationaux du Canada devrait déterminer les secteurs où il faut concentrer les efforts de recherche en vue d'atteindre des objectifs précis inscrits dans le plan d'ensemble des musées.

11.76 La direction des Musées nationaux du Canada devrait adopter un processus approprié de gestion des projets de recherche.

11.80 Les quatre musées nationaux devraient préciser leurs objectifs opérationnels, les mécanismes de réalisation et le contrôle des expositions et élaborer des mesures pour évaluer jusqu'à quel point ils ont atteint ces objectifs.

11.88 La direction des Musées nationaux du Canada devrait élaborer et mettre en application une politique uniforme concernant la production et la vente des publications. Cette politique devrait imposer une planification qui permettrait

une prise de décision éclairée et un contrôle comportant un calcul du coût de revient total ainsi que des normes claires en matière de recouvrement des coûts des publications.

11.92 La direction des Musées nationaux du Canada devrait élaborer et mettre en application une politique concernant l'exploitation des boutiques, la production et la vente de souvenirs. Cette politique devrait imposer un processus de contrôle comportant un calcul du coût de revient total et fixer des objectifs précis de rentabilité pour l'exploitation des boutiques.

La gestion financière

11.105 Les Musées nationaux du Canada devraient mettre en place des mécanismes appropriés de gestion et de perception des recettes et des comptes débiteurs.

11.111 La direction des Musées nationaux du Canada devrait améliorer le contrôle physique et financier des stocks de toutes les publications produites par les Musées nationaux du Canada ainsi que des marchandises des boutiques; les stocks devraient être réévalues chaque année et les variations des stocks devraient apparaître aux états financiers de la Société.

La vérification interne

11.115 La direction de la Vérification interne devrait faire un suivi des mesures correctives prises par suite des recommandations découlant des vérifications.

# LE CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES DU CANADA

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Introduction | 12.1 | 385 |
| Les objectifs | 12.3 | 385 |
| Les ressources | 12.5 | 386 |
| L'organisation | 12.6 | 386 |
| Le milieu | 12.14 | 390 |
| Portée de la vérification | 12.18 | 391 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | 12.21 | 391 |
| Observations et recommandations | | |
| La planification stratégique | 12.32 | 393 |
| La planification des opérations et la gestion des projets | 12.52 | 397 |
| L'examen et l'évaluation | 12.63 | 400 |
| Le programme d'information | 12.82 | 403 |
| Les services de soutien | 12.84 | 403 |
| L'information destinée au Parlement | 12.107 | 407 |
| Sommaire des recommandations et commentaires du CNR | | 410 |
| Pièces | | |
| 12.1 Répartition des fonds de 1980-1981 | | 387 |
| 12.2 Organigramme résumé | | 388 |


LE CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES DU CANADA

## Introduction

12.1 Le Conseil national de recherches du Canada (CNR) est régi par la Loi sur le Conseil national de recherches (S.R.C. 1970, c. N.-14). Le CNR est une corporation de département qui fait rapport au Parlement par l'intermédiaire d'un ministre désigné qui est actuellement le ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie.

12.2 Le CNR compte deux programmes opérationnels : le programme de recherches scientifiques et industrielles (programme de recherches) et le programme d'information scientifique et technique (programme d'information).

## Les objectifs

12.3 L'objectif du programme de recherches scientifiques et industrielles, tel qu'exposé dans le Budget des dépenses 1980-1981, est "d'établir une base nationale pour la création, la mise en application et l'utilisation des connaissances acquises en sciences naturelles et en ingénierie".

Le programme de recherches compte quatre sous-objectifs :

-Promouvoir, favoriser et exécuter la recherche pour la création de nouvelles connaissances acquises en sciences naturelles et en ingénierie.

-Appliquer les connaissances acquises en sciences naturelles et en ingénierie à la solution de problèmes d'intérêt national.

-Appliquer et utiliser les sciences naturelles et l'ingénierie afin d'aider l'industrie canadienne à développer des procédés, méthodes, produits, systèmes, techniques et services nouveaux et améliorés.

-Établir et maintenir des normes et des critères nationaux basés sur les sciences naturelles et l'ingénierie.

12.4 L'objectif du programme d'information scientifique et technique, tel qu'exposé dans le Budget des dépenses, est de "faciliter l'utilisation de l'information scientifique et technique par le gouvernement et la population du Canada". L'objectif est appuyé par trois sous-objectifs :

-Fournir et maintenir les services connexes d'information scientifique et technique afin de répondre aux besoins du gouvernement et de la population du Canada.

-Entreprendre des recherches sur les besoins et méthodes de diffusion de l'information scientifique et technique et sur les moyens de répondre aux besoins des utilisateurs.

-Participer à la prestation de l'ensemble des services de bibliothèque et d'information pour le gouvernement et la population du Canada.

Les ressources

12.5 Au cours de l'exercice 1980-1981, le Parlement a accordé quelque $ 246 millions et 3 125 années-personnes au CNR. Comme l'indique la pièce 12.1, la plupart des fonds ont été consacrés au programme de recherches. Les chiffres présentés sont tirés du Budget principal et du Budget supplémentaire des dépenses.

L'organisation

12.6 Pour réaliser les objectifs formulés dans le Budget des dépenses et pour traduire son statut de société de la Couronne de l'annexe B, le CNR compte deux dimensions organisationnelles. La première comprend l'organisation des programmes dont le CNR est responsable. La deuxième est constituée par un conseil d'administration et un groupe de comités qui fournissent une orientation, une surveillance et une direction d'ensemble aux programmes du CNR. La pièce 12.2 présente un organigramme résumé du CNR.

12.7 Programmes. Dans le cadre de son Programme de recherches, le CNR administre huit divisions de laboratoires établies à Ottawa et trois laboratoires régionaux sans compter diverses installations nationales de recherches et d'essais. Le personnel de recherche est habituellement réparti selon des divisions correspondant à des disciplines scientifiques ou à des secteurs d'application. Par exemple, la division de la chimie et l'Institut Hertzberg d'astrophysique sont des divisions axées sur des disciplines; les

recherches en bâtiment sont un secteur d'application. Les divisions sont dirigées par des directeurs, qui délèguent leurs pouvoirs de gestion des projets aux chefs des sections qui composent leurs divisions. Les directeurs font rapport au vice-président principal des finances et opérations. Les divisions sont réparties en trois groupes et un directeur de chaque groupe est désigné directeur de groupe aux fins de la planification et de la coordination.

12.8 Dans le cadre des responsabilités du CNR en matière de transfert technologique et d'aide industrielle, le Programme des projets "industrie- laboratoires" (PPIL), le Programme d'emploi pour les étudiants en sciences et en génie (PEESG) et le Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) sont administrés sous la direction du vice-président de l'Industrie.

12.9 Le CNR administre également trois grands programmes interlaboratoires, dont chacun est dirigé par un gestionnaire de programme qui gère les activités ou les projets de recherche qui intéressent plusieurs disciplines et plusieurs domaines d'application. Le programme énergétique du CNR est une de ces activités. Les gestionnaires de programmes font rapport au directeur exécutif des Programmes interlaboratoires.

12.10 Le Programme d'information scientifique et technique a été créé en 1974 et le Directeur du programme fait rapport au vice-président des Relations extérieures. L'Institut canadien de l'information scientifique et technique (ICIST) constitue le principal élément de ce programme. L'ICIST s'occupe de recueillir et de classer des renseignements scientifiques et techniques qu'il diffuse auprès des universités, du monde industriel et d'autres utilisateurs. Une des autres activités de ce programme est la publication des journaux scientifiques canadiens.

12.11 Le conseil et les comités. Le conseil d'administration, composé d'un président et d'un maximum de 21 membres, est désigné par le gouverneur en conseil. Les membres du conseil appartiennent au monde de l'industrie, aux universités et aux ministères ou organismes gouvernementaux. Ils sont employés à temps partiel. Au 31 mars 1981, le conseil comptait 19 membres : 10 de l'industrie, 6 universitaires et 3 venant de la fonction publique. Le président du CNR exerce un mandat de cinq ans qui peut être reconduit. Le conseil s'occupe uniquement de l'orientation générale des politiques. Le contrôle journalier est assuré par la direction.

12.12 Le conseil d'administration est aidé dans son travail par plusieurs comités. Les membres de trois de ces comités appartiennent à la haute direction du CNR ou représentent divers laboratoires :

-Le comité de gestion constitue le principal comité de gestion du CNR; il élabore ou fait élaborer la planification stratégique et détermine les tâches prioritaires.

-Le comité de sélection des programmes est chargé d'examiner et de choisir les propositions de programmes ou les projets qui exigent de nouvelles allocations de ressources. Le programme choisi ou le projet devient ensuite un élément du plan opérationnel du CNR et il est inclus dans les demandes de ressources présentées aux organismes centraux.

-Le comité des études tactiques sert de lien sur le plan de la gestion et de la communication entre les laboratoires et la haute direction au sujet des tâches prioritaires et de l'affectation des ressources.

12.13 Il existe aussi plusieurs comités ad hoc, consultatifs et associés composés de spécialistes des sciences et de l'ingénierie du monde universitaire, industriel et gouvernemental :

-Les comités de revue ad hoc examinent et évaluent des éléments particuliers des activités de recherche et des services du CNR. Ils sont présidés par des membres actuels ou anciens du conseil.

-Les comités consultatifs fournissent des conseils sur des programmes et projets de recherche précis du CNR et ils font rapport soit au conseil, soit à certains chefs de division.

- Les comités associés sont formés pour étudier les besoins nationaux et les tâches prioritaires, examiner des problèmes particuliers, offrir une tribune neutre où peuvent s'exprimer les intérêts fédéraux et provinciaux ou pour agir comme intermédiaire canadien dans le cas d'adhésion à des organisations scientifiques internationales.

Le milieu

12.14 Plusieurs facteurs et plusieurs types de relation influencent le milieu opérationnel du CNR. Le CNR est le seul organisme national au Canada qui se consacre exclusivement à la recherche scientifique et à l'ingénierie. Il satisfait non seulement aux exigences des organismes centraux du gouvernement, mais s'occupe aussi des demandes émanant d'autres ministères, d'organismes de recherche provinciaux, de l'industrie et du monde universitaire.

12.15 Traditionnellement, la gestion des activités de recherche et de développement s'est caractérisée par une certaine souplesse et par une certaine autonomie de la recherche individuelle ou en équipe. Ceci découle de l'idée que, dans les secteurs de la recherche pure et appliquée, la bureaucratie administrative ne devrait pas nuire à la créativité scientifique. Des ingérences indues peuvent, selon certaines organisations de recherche, amoindrir la motivation et le moral du personnel et compromettre ainsi l'activité créatrice.

12.16 Tout comme dans d'autres domaines de la technologie de pointe et des sciences, les connaissances, la créativité et la compétence sont des conditions essentielles au progrès au CNR. Toutes les organisations de recherche doivent être capables de s'adapter à la quantité des ressources techniques spéciales disponibles, et il arrive souvent que la souplesse soit restreinte par le manque de personnel possédant les techniques et les connaissances requises en matière de recherche. En outre, la nature spécialisée des ressources humaines dont on a besoin oblige à planifier soigneusement les initiatives futures; il n'est pas facile de transférer à d'autres domaines les compétences que les scientifiques et les ingénieurs ont acquises dans leurs disciplines.

12.17 L'activité du CNR se répartit sur plus de trente domaines et laboratoires différents. Il peut s'agir de recherche théorique et fondamentale en spectroscopie, par exemple, ou bien de recherche appliquée, comme l'application de normes dans les recherches en construction. Il y a donc des variations considérables dans la nature du travail, ainsi que dans les besoins de la gestion, par exemple en information et en contrôle. De plus, les activités de recherche et de développement se caractérisent souvent par de longs délais entre l'investissement des ressources et la réalisation des bénéfices escomptés. Cet écart peut être de plusieurs mois ou même de plusieurs décennies, selon la

nature du travail et les ressources qui y sont consacrées. Il est donc impossible de gérer tous les travaux de recherche de la même manière.

Portée de la vérification

12.18 Nous avons fait porter l'essentiel de notre travail de vérification sur les systèmes mis en place pour gérer les ressources consacrées à la réalisation des objectifs du CNR et sur la manière dont le CNR rend compte de l'utilisation de ces ressources à la fois sur le plan interne et au Parlement. Nous n'avons pas évalué les aspects techniques ou qualitatifs des travaux de recherche effectues au CNR.

12.19 Pour déterminer si le CNR a bien tenu compte de l'économie et de l'efficience dans l'acquisition et l'utilisation de ses ressources et s'il possède de bonnes méthodes pour mesurer l'efficacité de ses programmes, nous avons évalué les systèmes et les procédés qui rendent possibles la planification stratégique, la planification opérationnelle et la gestion des projets de même que le travail de revue et d'évaluation. Nous avons aussi examiné les fonctions pertinentes de soutien, dont la gestion financière, la gestion du matériel, les projets d'immobilisation et la vérification interne.

12.20 Puisque les grandes initiatives du CNR sont axées sur le soutien et le développement industriel, la plupart de nos travaux de vérification ont porté sur les programmes et les projets propres à ce secteur.

Sommaire des observations des vérificateurs

12.21 Depuis près de 50 ans, le CNR s'occupe activement de recherche en sciences pures et appliquées, et de génie. Il a apporté énormément de connaissances aux gouvernements, aux industries et aux universités du Canada et du monde entier. Le Conseil de recherches pour la défense, l'Énergie atomique du Canada Ltée, le Conseil de recherches médicales, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et bien d'autres sont nés de programmes du CNR. Le CNR a favorisé l'essor de nombreuses organisations provinciales de recherche par un appui financier ou par un échange de connaissances.

12.22 Notre examen du programme d'information et des projets d'immobilisation, qui représentent environ 19 p. 100 des ressources accordées au CNR, a montré que, dans ces domaines, on avait mis en place des systèmes et des procédés généralement satisfaisants.

12.23 Par l'intermédiaire de ses comités de révision ad hoc, le CNR a pris des mesures satisfaisantes pour déterminer la qualité scientifique et la pertinence de ses travaux de recherche par rapport aux objectifs formulés. Notre vérification du programme de recherche n'a pas porté sur la qualité de la recherche au CNR, mais plutôt sur les systèmes et les procédés de gestion.

12.24 Recherche fondamentale. Notre vérification a révélé que les systèmes de gestion du CNR appliqués aux domaines consacrés exclusivement à la recherche pure - qui constitue environ 26 p. 100 des dépenses du CNR - étaient généralement suffisants pour permettre de tenir compte de l'économie et de l'efficience des opérations. De plus, dans ces domaines, l'efficacité des programmes était souvent mesurée à partir d'un examen de chaque travail de recherche effectué par des collègues.

12.25 Recherche appliquée. Le rôle du CNR et l'importance relative de ses programmes se sont modifiés au cours des dernières années. Depuis 1974, le

conseil d'administration du CNR a donné une importance prioritaire aux politiques et aux programmes aptes à favoriser et à aider la recherche et le développement industriels au Canada. En 1979, le CNR a entrepris un travail de planification à long terme où l'on a révisé les objectifs et identifié des thèmes ou des secteurs prioritaires. Ce plan, qu'on a intitulé Un investissement urgent, a reçu l'accord de principe du gouvernement.

12.26 Étant donné cette orientation nouvelle vers le développement industriel, nous avons conclu que, malgré les nombreux changements effectués par le CNR dans ses systèmes de gestion, il s'y trouvait encore plusieurs lacunes importantes dans le domaine de la recherche appliquée, qui représente environ 37 p. 100 des ressources du CNR.

12.27 Tout d'abord, les plans à long terme n'appuyaient pas les objectifs du CNR de façon suffisamment précise pour fournir une orientation satisfaisante à la planification opérationnelle et permettre l'élaboration de programmes, la sélection de projets et la mesure des réalisations.
12.28 En second lieu, il n'existait pas de processus officiel de planification reliant les objectifs du CNR aux programmes et projets de laboratoire en voie de réalisation, sauf dans le cas des projets exigeant de nouvelles ressources. En outre, l'information et les données de sources extérieures, telles que l'industrie, ne permettaient généralement pas de s'assurer que les programmes et projets de recherche ayant pour objectif l'aide à l'industrie étaient les plus efficaces possible.

12.29 En troisième lieu, la proposition, la planification et l'approbation des projets de laboratoire ne comportaient pas suffisamment de documents à l'appui et, en général, il n'y avait pas assez de surveillance consignée et systématique des programmes et des projets permanents. Les méthodes effectivement suivies en matière de planification, de choix et d'approbation des programmes intéressaient surtout des initiatives exigeant des ressources nouvelles ou additionnelles.

12.30 Quatrièmement, il n'existait pas de méthode satisfaisante dans l'ensemble du CNR pour mesurer l'efficacité de ses programmes de recherche appliquée.

12.31 Fonction financière. Le personnel de la direction des Services financiers ne participait pas comme il l'aurait fallu aux aspects financiers de la planification des programmes ni à l'élaboration des systèmes d'information ayant des incidences financières. De plus, nous avons pu constater la nécessité d'améliorer l'information financière à la disposition des gestionnaires pour planifier, contrôler et évaluer les activités dont ils étaient chargés, y compris les opérations productrices de revenu.

Observations et recommandations

La planification stratégique

12.32 La planification stratégique des activités de recherche et de développement comporte l'évaluation des tendances technologiques, industrielles et économiques à long terme et la possibilité de percées scientifiques. L'organisme de recherche tient compte de ces tendances, de ces possibilités scientifiques et technologiques et de l'existence de ressources financières et humaines pour établir ses objectifs. Les objectifs doivent ensuite se traduire en termes opérationnels pour que la direction puisse choisir les programmes et les projets qui sont le plus susceptibles de lui faire atteindre ses objectifs.

12.33 Puisque la décision d'entreprendre un nouveau programme ou un nouveau projet peut avoir d'importantes incidences sur les ressources de plusieurs années à venir, il importe, dans le processus de planification, de bien choisir les programmes ou projets de recherche. Il est essentiel que le choix des programmes ou projets soit conforme aux objectifs et que les dépenses soient justifiées. C'est dire que le processus doit, en général, être raisonnablement formel, rigoureux et complet dans le cas de grandes organisations comme le CNR.

12.34 Nous avons examiné le processus de planification stratégique au CNR, au niveau de tout l'organisme et à celui des divisions. Nous avons étudié cinq aspects de la planification stratégique -- la formulation des objectifs, le processus de planification, le transfert technologique, l'identification des tendances à long terme et celle des besoins de l'industrie.

12.35 Formulation des objectifs. Nous avons constaté qu'on n'avait pas traduit les objectifs du CNR en termes opérationnels et qu'on n'avait pas défini de tâches prioritaires. Par exemple, l'un des principaux objectifs du CNR énoncé dans le Budget des dépenses, est "d'appliquer et d'utiliser les sciences naturelles et l'ingénierie afin d'aider l'industrie canadienne à développer des procédés, méthodes, produits, systèmes, techniques et services nouveaux et améliorés". À cause du montant limité des ressources en recherche du CNR et étant donné le vaste champ d'activité de l'industrie canadienne, nous nous attendions à trouver une série consignée de priorités industrielles précises. Nous partons du principe que les avantages découlant de l'aide fournie à l'industrie canadienne varient selon le choix de ces priorités.

12.36 La division de Génie électrique offre une preuve de la nécessité d'un tel effort. Le Comité de révision ad hoc de 1980 a constaté, dans une section de cette division, la nécessité d'une direction centrale plus vigoureuse, c'est-à-dire d'une politique unifiée et de buts définis; l'élaboration des programmes se faisait pour répondre à des demandes précises et en fonction des compétences dont on disposait; les objectifs auraient pu être formulés plus clairement et d'une manière plus précise. Ceci s'effectuait dans le Programme de l'énergie solaire où l'on avait mis au point un cadre de planification destiné à la sélection des projets et des programmes.

12.37 Si les objectifs ne sont pas suffisamment précisés, soit en les énonçant d'une manière plus claire soit en les exprimant en termes opérationnels, il est impossible de formuler les buts et les cibles pertinents et il est difficile, par conséquent, de suivre les travaux de recherche et d'évaluer les programmes et les projets. Comme la direction du CNR n'avait pas défini ses objectifs en termes opérationnels précis, elle ne pouvait pas tenir les groupes de recherche responsables de la réalisation des objectifs. À cause de ceci, le Parlement avait du mal à tenir le CNR responsable de la réalisation de ses propres objectifs.

12.38 Le CNR devrait traduire ses objectifs en termes opérationnels pour orienter ses efforts de planification et permettre l'évaluation subséquente du rendement.

12.39 Processus de planification. Il n'existait pas de mécanisme permettant de coordonner et de revoir le travail de planification stratégique dans les divisions, si ce n'est dans le cas des initiatives exigeant des ressources nouvelles ou additionnelles. Il y avait peu de procédés pouvant aider les divisions à améliorer leurs processus et leurs méthodologies de planification, à entreprendre de vastes études stratégiques au nom du CNR, à suivre les progrès

réalisés par rapport aux plans à long terme et à tenir la haute direction au courant des progrès réalisés.

12.40 Le CNR devrait s'assurer que des méthodes sont adoptées pour coordonner le travail de planification stratégique et pour aider les divisions à améliorer la méthodologie de la planification.

12.41 Transfert technologique. S'il est vrai que le CNR possédait plusieurs mécanismes pour réaliser le transfert de technologie à l'industrie, par exemple la négociation directe entre l'industrie et les laboratoires, les contrats internes ou externes, la recherche conjointe et le programme des projets "industrie-laboratoires", nous n'avons trouvé aucune méthode globale consignée pour atteindre l'objectif du transfert technologique.

12.42 Plusieurs des comités de revue ad hoc du CNR ont constaté que les tentatives de transfert technologique avaient été mal coordonnées et fondées sur des conceptions erronées quant a la manière dont ce transfert devrait s'effectuer. Les rapports des comités ont fait état de cas où des sociétés avaient été choisies comme récipiendaires de ce genre de transfert, alors même que ces sociétés n'étaient pas commercialement viables et que, par conséquent, elles étaient peu susceptibles de pouvoir se servir de la technologie en question.

12.43 Le CNR devrait élaborer une méthode globale de transfert technologique dans le cadre du processus de planification stratégique.

12.44 Identification des tendances à long terme. Nous avons constaté des lacunes dans la quantité, la qualité et l'intégralité de l'information recueillie à l'intérieur et à l'extérieur du CNR et devant servir au processus de planification stratégique.

12.45 Il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'on fasse, dans le cadre du processus de planification stratégique, une évaluation officielle de l'environnement extérieur. Cette évaluation engloberait les tendances technologiques et scientifiques à long terme, les changements de l'environnement économique et politique ainsi que les perspectives et les besoins à long terme de l'industrie. S'il est vrai qu'une évaluation officielle des besoins à long terme et des études de marché ont été réalisées dans certaines divisions, d'autres ont fondé leurs plans à long terme sur des entretiens internes non officiels. On manquait en général de données à l'appui des analyses officielles à long terme des besoins futurs de la recherche et l'on s'efforçait assez peu d'évaluer les avantages économiques et sociaux possibles, à longue échéance, de la mise en marche des programmes de recherche. Les gestionnaires de la recherche étaient en général conscients de l'évolution des tendances technologiques; toutefois, personne au CNR n'était chargé de coordonner l'information "externe" ou d'analyser et de projeter les tendances qui pourraient avoir un impact important sur les travaux de recherche en cours.

12.46 Dans une telle situation, la planification pourrait se fonder surtout sur des considérations à court terme, sans tenir compte suffisamment des besoins et des tendances à long terme. Cela pourrait donc vouloir dire que les ressources ne seraient pas dirigées vers les secteurs qui pourraient profiter le plus au Canada.

12.47 Le CNR devrait s'assurer que les tendances de l'environnement et des besoins connexes en matière de recherche sont analysés par chaque division, selon les besoins, ou pour l'ensemble du CNR, et que les résultats de ces

analyses sont intégrés de manière à fournir la base de l'élaboration des stratégies opérationnelles de l'organisation.

12.48 Identification des besoins de l'industrie. L'identification des besoins de l'industrie est un domaine qui présente de gros problèmes. L'Institut de génie des matériaux, à Montréal, a entrepris plusieurs études techno-économiques en vue des recherches sur les matériaux; le groupe de la chimie des lasers et les programmes de recherche sur l'énergie solaire et la technologie informatique ont entrepris des études pour évaluer les besoins à long terme. En général, toutefois, le CNR n'utilisait aucune méthode officielle pour l'évaluation à long terme des besoins en matière d'appui à la recherche industrielle.

12.49 De nombreuses divisions nous ont fait savoir qu'elles se tenaient au courant des besoins de l'industrie en matière de recherche grâce à des contacts non officiels, des colloques, des publications et par des visites auprès des laboratoires de recherche industriels. Bien que ce soit là un bon moyen de se tenir au courant des besoins industriels et des tendances technologiques, il est égale- ment nécessaire de faire l'évaluation systématique des besoins de l'industrie en matière d'appui à la recherche. Parce que cette évaluation n'avait pas été faite, on n'avait pas pu fournir beaucoup d'indications aux gestionnaires chargés de définir les critères de sélection des projets destinés à venir en aide à l'industrie au niveau des laboratoires.

12.50 Neuf des dix-sept revues ad hoc ont montré que l'évaluation des besoins à long terme de l'industrie en matière de recherche était insuffisante. Cette lacune devrait beaucoup préoccuper le CNR puisque l'identification des besoins à long terme des clients ou des marchés constitue un des éléments clés d'un processus de planification stratégique. Il doit y avoir moyen de s'assurer que cette identification a lieu et qu'elle fait l'objet d'une revue et d'une réévaluation permanentes. En l'absence d'un processus qui permette ainsi l'évaluation des besoins des clients, on risque de faire de grandes dépenses que l'appui à l'industrie, les avantages économiques ou d'éventuels transferts vers l'industrie pourront difficilement justifier.

12.51 Les divisions du CNR devraient entreprendre des analyses plus poussées des besoins de l'industrie en matière d'appui à la recherche.

La planification des opérations et la gestion des projets

12.52 Le processus de planification opérationnelle d'un organisme de recherche comprend habituellement la sélection de programmes et de projets, puis la préparation de plans détaillés. Chaque plan devrait décrire les cibles et les objectifs précis et les besoins essentiels en matière de budget et de ressources pour la période à venir. On admet généralement qu'il doit y avoir une certaine flexibilité pour permettre aux plans opérationnels de tenir compte des découvertes, de nouvelles possibilités ou des progrès.

12.53 Le processus de gestion des projets s'intéresse à la définition d'objectifs, de cibles et de jalons précis, au contrôle des progrès réalisés et à la prise des décisions nécessaires quant à la répartition ou à la redistribution des ressources à chaque projet. Il se concentre tout particulièrement sur le contrôle et la direction des travaux de recherche par des unités particulières de l'organisation.

12.54 Au CNR, nous nous attendions donc à ce que :

-les divisions et les autres unités organisationnelles appropriées aient achevé chaque année un plan opérationnel comprenant la description détaillée des buts et la répartition prévue des ressources pour les principaux programmes et projets.

- chaque unité ait en place, des procédés et des lignes directrices appropriées pour permettre de préparer les propositions de travaux, l'examen de ces propositions ainsi que la consignation de l'état d'avancement et de la révision des travaux.

-chaque division ait un système de gestion des projets pour identifier, dans le cas de chaque programme et de chaque projet, les ressources nécessaires, les objectifs et un plan consigné permettant de réaliser ces objectifs.

-la clientèle particulière et ses besoins soient clairement identifiés.

- des dispositions aient été prises en vue d'un contrôle et d'un examen périodique de l'état d'avancement des travaux.

12.55 Notre examen a montré que, en général, les méthodes de planification opérationnelle et de gestion des travaux n'étaient pas assez bien consignées au CNR. Il y avait, toutefois, des exceptions remarquables. Par exemple, dans les cas que nous avons examinés et où des tâches ou des travaux précis étaient confiés à l'extérieur, on avait suivi les lignes directrices du Conseil du Trésor et l'identification et la révision des travaux ou des tâches étaient bien consignées. Dans les cas où le CNR avait entrepris un projet particulier de recherche à la demande de l'industrie, l'identification des ressources utilisées et les rapports à ce sujet étaient acceptables. De plus, le CNR avait mis en marche un système pilote de gestion des travaux à la division de Génie mécanique.

12.56 Notre vérification a révélé que les systèmes et méthodes du CNR étaient en général suffisants pour la planification et le contrôle du Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) et du Programme des étudiants stagiaires en sciences et en génie (PESSG). Nous avons constaté que les buts et objectifs de chaque programme avaient été formulés dans des termes suffisamment précis pour que l'on puisse identifier les sociétés visées par chaque programme et élaborer les critères permettant de choisir les propositions les plus dignes d'être financées. En général, nous avons constaté que le processus permettant d'examiner les demandes, de choisir les propositions et d'offrir l'aide demandée permettait de s'assurer que les demandes approuvées satisfaisaient aux lignes directrices régissant la sélection et qu'elles étaient conformes aux objectifs de ces deux programmes. Nous avons toutefois constaté certaines lacunes dans l'administration des programmes en question.

12.57 Les programmes interlaboratoires les plus nouveaux, par exemple le Programme de recherche en technologie informatique, le Programme de recherche et de développement de l'énergie solaire et l'Institut de génie des matériaux (IGM) en étaient à des étapes plus ou moins avancées dans la mise en place des systèmes de gestion des travaux ou des tâches. Par exemple, l'IGM établit un dossier pour chacun des travaux qui sont mis en marche. Le dossier comprend une formule relative à la mise en marche, un rapport de justification, des rapports trimestriels sur l'avancement des travaux et un rapport présenté lorsque le projet a été mené à terme. Beaucoup de divisions plus anciennes utilisaient toutefois leurs rapports annuels pour décrire les programmes en cours et les ressources consacrées à chacun d'entre eux. Les objectifs et les réalisations étaient habituellement décrits dans les rapports; toutefois, notre examen des

rapports annuels a révélé que ceux-ci ne comportaient pas de renseignements détaillés sur chacun des projets et en particulier sur les plans, les objectifs et les réalisations par rapport aux plans.

12.58 L'attribution initiale des ressources nouvelles à un programme est examinée, classée par ordre de priorités et coordonnée par un comité de sélection des programmes, puis approuvée par le comité de gestion et par le conseil. Le comité de sélection des programmes constitue une innovation récente au CNR; antérieurement, c'était le comité de gestion qui approuvait les ressources nouvelles, à la suite d'un avis donné par le comité des études tactiques. Une fois que la demande de fonds nouveaux a été approuvée et que les fonds ont été obtenus grâce au budget, le domaine du programme et les ressources pertinentes deviennent partie intégrante du programme d'une division donnée. Il appartient ensuite à la division, habituellement au directeur, d'approuver les nouveaux projets ou les nouvelles tâches relevant de chaque domaine ou de procéder à une nouvelle répartition des ressources aux autres projets de la division. Selon l'envergure du projet et de la division, ce procédé peut être délégué au chef de section. Par exemple, dans les divisions de l'Etablissement aéronautique national, du génie électrique et de la chimie, le chef de section peut habituellement décider de mettre en marche des projets secondaires relevant du domaine qu'il surveille. Le plus souvent, toutefois, c'est le directeur qui décide des engagements importants à prendre en matière de ressources, des contrats à confier à l'extérieur ou des transferts de ressources à effectuer entre les projets. En général, ce sont les scientifiques qui proposent des projets et ceux-ci sont ensuite approuvés au niveau du laboratoire.

12.59 Dans la plupart des divisions, l'identification des projets, la raison de leur approbation, les ressources consacrées à chaque projet ou les résultats obtenus, tout cela était peu consigné. Les gestionnaires des divisions nous ont appris que les projets étaient gérés au moyen de systèmes de gestion non officiels et de réunions d'étude officielles mais ne faisant pas toujours l'objet d'un compte rendu écrit. La diffusion des résultats se faisait habituellement par les publications scientifiques. Dans tout ce processus, il y avait peu de place pour l'examen systématique des programmes par rapport aux buts ou aux objectifs définis.

12.60 Un système d'identification des projets était en voie d'élaboration, mais, au moment de notre vérification, bien peu de chefs de division ou de gestionnaires supérieurs avaient mis en place des procédés leur fournissant le tableau complet de tous les projets et de toutes les études en cours durant une année particulière, les ressources à consacrer à chaque article et les résultats escomptés ou les cibles prévues pour chaque projet. Il n'y avait pas de mécanisme permettant d'avoir un compte rendu écrit des progrès réalisés, de faire rapport à la haute direction sur les activités ou d'assurer l'imputabilité des gestionnaires.

12.61 Le CNR devrait élaborer des procédés que les divisions pourront utiliser pour identifier et examiner les initiatives nouvelles ainsi que les programmes en cours. Ces procédés devraient prévoir la rédaction de comptes rendus des résultats des examens et, en particulier, déterminer si les objectifs des projets de meurent pertinents.

12.62 Le CNR devrait mettre en place des systèmes de gestion des projets comportant, au minimum :

-une justification et une sélection officielle des projets et des procédés d'examen;

- l'identification des buts et des jalons des projets par rapport aux plans opérationnels;

-des rapports et des examens périodiques sur l'état d'avancement des travaux en fonction des jalons et des buts.

L'examen et l'évaluation

12.63 Dans toute organisation, les procédés d'examen et d'évaluation fournis- sent des renseignements qui permettent de prendre les mesures rectificatives nécessaires et de déterminer où il y a lieu de modifier les objectifs et les plans de l'organisation.

12.64 Au cours de notre étude des méthodes d'examen et d'évaluation du CNR, nous nous attendions à constater que :

-un plan d'évaluation était en place avec des procédés pour l'évaluation périodique de tous les projets et programmes pour lesquels il était raisonnable d'effectuer une évaluation;

- les renseignements sur les résultats de l'évaluation des programmes ou des projets étaient communiqués à la haute direction;

- des mesures appropriées étaient prises au sujet des recommandations découlant des évaluations et que l'on surveillait les mesures de suivi.

12.65 L'examen et l'évaluation ont lieu à plusieurs niveaux. Le CNR a réalisé, à l'égard de l'évaluation des projets, une étude pilote qui a conclu que les travaux pouvaient être évalués. Dans la plupart des divisions, les examens de projets sont effectués dans une certaine mesure au cours de réunions non officielles. Dans d'autres, toutefois, on a adopté des méthodes plus officielles d'examen des projets, notamment à l'égard des projets confiés à l'extérieur. Dans ce dernier cas, on exige habituellement des rapports et des comptes rendus écrits sur l'état d'avancement des travaux.

12.66 Nous avons constaté qu'un deuxième système d'examen des travaux se fondait sur des éléments des systèmes d'évaluation du personnel. Les scientifiques comptent généralement sur la réputation qu'ils ont auprès de leurs confrères dans leur spécialisation; c'est pourquoi les méthodes d'évaluation dans les domaines de la recherche fondamentale se fondent beaucoup sur le nombre de publications, sur les citations et sur d'autres mesures du prestige dont on jouit dans le monde scientifique. Les évaluations de ce genre sont axées sur la performance technique et scientifique de l'intéressé. Cette approche est conforme aux méthodes que l'on suit dans d'autres instituts de recherche fondamentale.

12.67 Les comités de revue ad hoc constituent un troisième niveau d'évaluation. Les revues sont effectuées périodiquement par un groupe choisi de spécialistes recrutés à l'extérieur. Ces revues ont un mandat étendu qui comprend l'examen des activités de sections choisies, par rapport aux objectifs du CNR ainsi que la qualité, l'efficacité et l'orientation future des activités de recherche.

12.68 Un quatrième niveau est constitué par les évaluations de l'efficacité des programmes dans le cas du Programme d'aide à la recherche industrielle, du Programme d'étudiants stagiaires en sciences et en génie, du Programme des projets "industrie-laboratoires" et du Service d'information technique.

12.69 Recherche fondamentale. Même si le Conseil national de recherches utilisait effectivement la deuxième méthode pour évaluer les efforts de son personnel scientifique occupé à des travaux de recherche fondamentale, nous avons constaté que les évaluations étaient un sous-produit du système de promotion du Conseil. En vertu de ce système, on n'effectuait d'évaluations officielles que dans le cas des membres du personnel dont la promotion était envisagée.

12.70 Si le CNR utilisait les critères de mesure acceptés par la communauté scientifique internationale pour l'évaluation de son personnel scientifique et de ses activités, il n'y avait cependant aucun procédé précis permettant d'évaluer les activités des équipes de chercheurs s'occupant de recherche fondamentale, sauf lorsque le rendement était supérieur à la moyenne.

12.71 Le CNR devrait faire en sorte que toutes les activités des équipes qui s'occupent de recherche fondamentale soient évaluées de façon officielle et à intervalles périodiques, partout où c'est faisable.

12.72 Recherche appliquée. Le CNR a entrepris d'évaluer les avantages économiques résultant du Programme d'aide à la recherche industrielle et du Programme d'étudiants stagiaires en sciences et en génie. Les résultats de cette évaluation ont été publiés dans Un investissement urgent. Notre examen de la méthodologie utilisée pour ces évaluations a mis au jour certaines lacunes.

12.73 Le CNR avait élaboré certains indicateurs des avantages économiques pour ses évaluations du PARI; toutefois, ces indicateurs accusaient des faiblesses en tant que mesures des avantages. Un de ces indicateurs était le rapport entre la valeur en dollars des ventes effectuées par les compagnies et provenant des projets partiellement financés par le PARI, et les coûts du PARI. L'utilisation de cet indicateur n'était pas valable parce qu'il ne tenait compte que des coûts du PARI et non des dépenses des compagnies participant à des projets dans le cadre du PARI, qui auraient pu être supérieures aux coûts du PARI. L'indicateur ne tenait pas compte de certains facteurs autres que le PARI susceptibles d'influencer les ventes. Autrement dit, les ventes auraient pu être influencées par l'activité de commercialisation de l'entreprise elle-même, par les activités des sociétés rivales, par les réactions des clients et par la situation générale de l'économie. A cause des lacunes de cet indicateur, les avantages du PARI ont pu avoir été exagérés.

12.74 Notre vérification a également révélé des lacunes dans les renseignements que contient le rapport annuel du PESSI. L'état des avantages financiers découlant de projets du PESSI d'une durée de trois à quatre mois se fondait souvent sur des prévisions non vérifiées de ventes accrues effectuées par les compagnies, de profits bruts et de réduction des frais d'opérations pour une période de cinq ans. En outre, nous avons constaté des incohérences quant aux méthodes utilisées pour calculer les avantages financiers découlant des projets du PESSI.

12.75 Sauf dans le cas des évaluations de programmes particuliers que nous avons mentionnées plus haut, nous avons constaté qu'aucune des divisions n'avait établi de procédés officiels permettant d'évaluer l'impact des résultats de travaux ou de programmes particuliers de recherche appliquée. Rien n'indiquait que l'on ait effectué des examens de programmes ou de projets a posteriori. De tels examens sont particulièrement importants dans le cas des projets ou programmes de recherche appliquée car ils permettent d'établir si on a réalisé les objectifs à court terme et à long terme fixés pour ces projets ou programmes en question.

12.76 Le CNR devrait faire en sorte que, lorsqu'il est pratique et rentable de le faire, les projets et programmes de recherche appliquée fassent l'objet d'évaluations périodiques permettant d'établir s'ils demeurent pertinents et si l'on a obtenu les résultats recherchés. Pour la réalisation de ces évaluations, on devrait utiliser des méthodologies appropriées et rentables.

12.77 Rapports. Il ne semblait pas que les renseignements relatifs aux activités des divisions, aux progrès obtenus dans la réalisation des objectifs et aux résultats enregistrés aient été résumés et communiqués à la haute direction pour lui indiquer les objectifs réalisés ou les progrès accomplis. On nous a dit que certains renseignements étaient communiques d'une manière non officielle à la haute direction mais qu'il n'existait pas de moyen pour assurer que cette communication fût périodique. Dans les cas où l'information était communiquée officiellement au moyen des rapports annuels produits par des divisions choisies, ces rapports ne fournissaient que le compte rendu des progrès techniques de chaque projet ainsi que des listes de publications, de brevets et de réunions tenues. Sauf dans le cas des revues ad hoc, il existait peu de plans permettant l'examen périodique des projets et des programmes ou la communication des résultats à la direction.

12.78 Au moment de notre vérification, il n'existait pas de groupe chargé de l'évaluation des programmes du CNR. En l'absence de responsables désignes au sein de l'organisation, le CNR n'a aucune certitude que les évaluations cycliques ayant trait a la réalisation des objectifs seront effectuées. Le CNR a proposé la création d'un secrétariat des services aux programmes qui s'acquitterait notamment de cette fonction d'évaluation.

12.79 Le CNR devrait se doter de procédés lui permettant de coordonner, de planifier et de suivre les activités d'évaluation et de faire en sorte que tous les résultats soient examinés par la haute direction.

12.80 Revues de comités ad hoc. Les revues de comités ad hoc externes constituent une initiative positive; nous avons toutefois constaté des incohérences dans les approches utilisées par divers comités. Par exemple, certains s'intéressaient surtout aux projets; d'autres aux procédés généraux de gestion. Le CNR a reconnu que les comités ne fournissaient pas toujours un examen rigoureux de la réalisation des objectifs.

12.81 Le CNR devrait examiner les procédés adoptés pour les revues de comités ad hoc et établir des critères pour faire en sorte que la façon d'aborder les sujets et de les traiter soit cohérente et valable.

Le programme d'information

12.82 L'Institut canadien de l'information scientifique et technique (ICIST) utilise environ 84 p. 100 des ressources accordées au programme d'information, soit près de $ 9,8 millions.

12.83 Notre examen a révélé que les systèmes et les procédés de gestion qui y sont utilisés sont généralement satisfaisants. Au moment de notre vérification, la direction avait entrepris une étude visant à identifier les besoins des usagers et les relations de ces besoins avec l'ICIST.

Les services de soutien

12.84 Finances. Depuis notre examen de 1977, le CNR a renforcé le rôle des finances dans l'organisation. Le vice-président principal a été nommé agent supérieur des finances et on a ajouté du personnel supérieur aux secteurs opérationnels du contrôle financier. Le vice président principal demeure toutefois chargé du fonctionnement des laboratoires et il possède aussi de nombreuses autres responsabilités, notamment de planification, à l'échelle du Conseil.

12.85 La direction des Services financiers fournit un service central à l'organisation décentralisée du CNR. Les agents administratifs des divisions s'occupent des besoins financiers de leurs divisions respectives et l'on compte ainsi sur eux pour noter les problèmes et les possibilités d'amélioration. Ces agents reçoivent des directives, sur le plan fonctionnel et sur les programmes, du vice- président principal et des directives fonctionnelles des Services financiers.

12.86 Les responsabilités du personnel financier supérieur se limitaient aux systèmes et aux contrôles opérationnels et à la préparation des rapports budgétaires destinés aux organismes centraux. La direction des Services financiers ne s'occupait pas directement des aspects financiers de la planification des programmes et elle n'était pas toujours consultée au cours de l'élaboration des systèmes d'information ayant des incidences financières.

12.87 Nous avons jugé satisfaisante l'orientation fonctionnelle des moyens de contrôle du traitement opérationnel et des questions qui intéressent les politiques financières. Le CNR vient de raffermir ces secteurs et le personnel financier envisage de nouveaux perfectionnements.

12.88 Le CNR devrait préciser le mandat de la fonction financière et y inclure la participation aux éléments pertinents des décisions gestionnelles, notamment la planification et l'évaluation, ainsi que la tâche de passer en revue tous les systèmes d'information de gestion du point de vue du contrôle financier.

12.89 Information financière. Les gestionnaires ont besoin de renseignements sur les progrès accomplis dans la réalisation des plans, en ce qui concerne les ressources utilisées et les résultats obtenus, pour pouvoir déterminer les mesures à prendre pour effectuer les corrections qui s'imposent. Il faut aussi des renseignements pour le contrôle des crédits annuels. Au CNR, le système FINCON (système de traitement en ligne permettant le contrôle des engagements et les rapports financiers) fournissait des renseignements suffisants pour le contrôle des crédits et certaines données statistiques additionnelles.

12.90 Les gestionnaires ont aussi besoin de renseignements, sous une forme correspondant à leurs opérations respectives, qui montrent les coûts et les recettes par rapport au budget. L'analyse des écarts devrait normalement indiquer les raisons des déviations par rapport au budget et permettre d'identifier les possibilités d'épargnes ou les dépenses excessives. Quelques divisions ont élaboré leurs propres systèmes pour se donner des renseignements de ce genre en fonction de leurs projets; il y avait toutefois très peu de compilations et de rapports systématiques sur les renseignements financiers concernant les résultats et les dépenses liés aux projets. Le CNR reconnaît la nécessité de renseignements de ce genre et, à cette fin, il travaille depuis deux ans à mettre au point un système d'information sur les travaux.

12.91 On reconnaît que les systèmes d'information des diverses divisions peuvent être différents, mais il faut que les résultats puissent être regroupés à l'intention de la haute direction et d'autres utilisateurs. Sauf dans le cas du

contrôle des crédits, il n'existait pas de plan d'ensemble assurant à la haute direction les renseignements nécessaires sur lesquels fonder ses décisions.

12.92 Le CNR devrait élaborer un plan pour répondre au besoin d'information financière des gestionnaires en vue de la planification, de la surveillance, du contrôle et de l'évaluation. Le plan devrait faire en sorte :

- que l'information financière servant à la planification et à l'évaluation corresponde à l'information qui sert à la surveillance et au contrôle des opérations, et qu'elle soit communiquée à la haute direction;

-que l'information sur les résultats des activités indique les coûts et recettes par rapport au budget et comprenne, au besoin, des analyses des écarts.

12.93 Création de recettes. En 1980-1981, le CNR a obtenu environ $ 9 millions de recettes de divers services et diverses activités, y compris l'utilisation des souffleries, les services d'essais et les publications. Au cours des dernières années, le CNR a augmenté considérablement les tarifs de beaucoup de ses services et plusieurs nouveaux services et nouvelles installations devraient constituer d'importantes sources de recettes.
12.94 Nous avons jugé suffisant le contrôle interne des fonctions de facturation et de perception. Toutefois, les politiques relatives à la détermination des tarifs ne fournissaient pas une orientation suffisante aux gestionnaires des laboratoires et des programmes qui prennent la plupart des décisions relatives aux recettes. Les gestionnaires ne recevaient pas de rapports périodiques décrivant l'effet des tarifs inférieurs au coût des services fournis ou des rabais accordés à certains clients.

12.95 La direction centrale a examiné les révisions de tarifs de certains services facturés au prix coûtant; une certaine incohérence marquait toutefois le calcul des tarifs. Par exemple, pour l'utilisation des souffleries de l'Établissement aéronautique national, les tarifs ne recouvraient pas les dépenses d'immobilisations auprès des utilisateurs canadiens, mais ils le faisaient auprès des utilisateurs étrangers. D'après les niveaux d'utilisation actuels, le recouvrement de ces coûts, dans la seule soufflerie de 30 pieds, fournirait environ $ 170 000 de recettes additionnelles chaque année.

12.96 Au CNR, les gestionnaires ne sont pas obligés d'aviser systématique- ment la direction centrale lorsqu'ils fournissent de nouveaux genres de services sans frais à des utilisateurs de l'extérieur, même dans les situations où il serait raisonnable d'imposer des frais ou lorsque les sommes en cause sont suffisantes pour justifier l'imposition de frais. Dans l'environnement changeant du CNR, on néglige peut-être certaines sources de recettes éventuelles.

12.97 L'information financière sur les services créateurs de recettes se limitait à faire connaître les budgets annuels et des frais réels. Il n'y avait pas de collecte ni de communication systématiques de renseignements indiquant le potentiel maximum de recettes, le degré d'utilisation de la capacité des installa- tions créatrices de recettes, l'effet des rabais ou d'autres renseignements intéressant la gestion des recettes. En conséquence, la direction ne savait pas si l'organisme percevait le maximum des recettes possibles.

12.98 Le CNR devrait formuler des lignes directrices plus précises en matière d'établissement des tarifs pour que les gestionnaires puissent tenir compte de tous les coûts pertinents lorsqu'ils déterminent les tarifs.

12.99 Les systèmes d'information financière devraient indiquer aux gestionnaires les résultats des activités créatrices de recettes. En particulier, ils devraient indiquer dans quelle mesure est utilisée la capacité des installations créatrices de recettes et quel est l'effet des services fournis à frais réduits ou gratuitement.

12.100 Le CNR devrait examiner périodiquement toutes les activités et toutes les installations fournissant des services à des organismes extérieurs non gouvernementaux pour s'assurer que les politiques concernant les recettes sont appliquées uniformément.

12.101 Gestion du matériel. Depuis 1978, le CNR possède un bureau central de contrôle des stocks et il possède maintenant un système informatique de fiches de stocks. Ce système procure un inventaire de tout l'équipement en immobilisation du CNR. Bien que nous ayons noté quelques erreurs dans l'information fournie, ce système semblait répondre, en général, aux besoins des gestionnaires en matière d'information sur les stocks et de contrôle des stocks.

12.102 Projets d'immobilisation. Comme l'indique la pièce 12.1, les dépenses d'immobilisation approuvées pour 1980-1981 se sont élevées à quelque $ 31 millions, soit 13 p. 100 du budget du CNR. Nous avons examiné les étapes de la planification et de l'acquisition de deux projets d'immobilisation -- le système de manipulation à distance et la station de recherche sur les incendies. Ces deux projets étaient en voie d'achèvement au moment de notre vérification.

12.103 Il n'existait pas de lignes directrices consignées pour la gestion interne des projets, mais nous avons jugé satisfaisants les systèmes et les procédés de gestion utilisés dans le cas de ces deux projets.

12.104 Vérification interne. Depuis le moment de sa création, en juin 1979, le groupe de la vérification interne a achevé cinq projets et défini son mandat et ses plans en vue de ses vérifications futures. La plupart de ces projets ont été réalisés à la fin de 1980 et au début de 1981 et les plans de vérification annuels ont été examinés et jugés satisfaisants par le Bureau du contrôleur général en 1980 et en 1981.

12.105 Le chef de la vérification interne relève du président du CNR. Cependant, le groupe de la vérification interne n'a eu que des contacts généraux avec le président et avec le comité de vérification. Le groupe prévoit que le président examinera et approuvera les rapports importants de vérification réalisés a l,avenir.

12.106 Les rapports de vérification interne récents se sont penchés sur la question du respect des règles financières et sur les procédés qui permettent de mesurer l'efficacité; il est encore trop tôt, toutefois, pour que nous puissions juger si la haute direction et le Conseil peuvent utiliser la vérification interne comme moyen global de contrôle de gestion. Du fait que les résultats de la vérification interne n'étaient pas disponibles lors de la planification de notre vérification, nous n'avons pu en tenir compte pour déterminer la portée de notre vérification.

L'information destinée au Parlement

12.107 Le Bureau du contrôleur général poursuit son travail de révision du Budget des dépenses et des Comptes publics. Dans le présent chapitre, nous avons signalé que le CNR se doit de préparer et de fournir à sa haute direction des renseignements plus précis sur les objectifs, les buts et les jalons des

projets ainsi que sur les dépenses connexes. Ces améliorations permettraient également au CNR de fournir des renseignements au Parlement dans le Budget des dépenses et d'entreprendre ainsi la réalisation de l'imputabilité de l'organisme dans les Comptes publics. En vue de faciliter la révision de ces documents, nous avons identifié des éléments clés qui devraient être décrits dans le Budget des dépenses du CNR et qui permettraient aux députés de mieux comprendre les demandes de ressources, leur répartition et les résultats obtenus grâce à l'utilisation des ressources. Nos exemples se rapportent uniquement au programme de recherches.

12.108 Éléments prioritaires de la planification des années 1980. Le plan à long terme du CNR, Un investissement urgent, décrit six grands "thèmes" et les stratégies correspondantes. Un des thèmes, par exemple, consiste à stimuler le produit intérieur brut du secteur industriel a base technologique de l'économie pour qu'il passe de $ 20 milliards à $ 40 milliards en 1990, et à procurer des avantages précis sur les plans de l'emploi et de la balance des paiements. La divulgation d'objectifs précis et de leurs résultats à long terme fournirait aux utilisateurs du Budget des dépenses une base leur permettant d'évaluer l'orientation du programme et de poser des questions sur des jalons particuliers et sur les ressources demandées. On n'a pas fini de préciser les objectifs et les jalons qui pourraient être décrits dans le Budget des dépenses.

12.109 Résultats et production de la recherche appliquée. Du fait de la grande importance que le CNR attache aux travaux de recherche qui appuient directement l'innovation et le développement industriels, le Budget des dépenses devrait indiquer, là où il convient et où il est raisonnable de le faire, les résultats attendus de la recherche appliquée. Ceci aiderait les députés à évaluer ces résultats en fonction des fonds demandés.

12.110 Résultats et production de la recherche fondamentale et exploratoire. Il est certes très difficile d'identifier les résultats et la production du secteur que le CNR désigne comme étant "le progrès des connaissances", mais les recherches de ce genre devraient néanmoins être décrites de façon plus détaillée dans le Budget des dépenses, du fait qu'elles absorbent une part appréciable des dépenses du programme. Dans les cas où il est impossible de formuler avec précision la production et les résultats attendus, le Budget des dépenses devrait décrire le travail en cours et classer les projets ou programmes de recherche fondamentale et exploratoire d'après la durée prévue de ces projets.

12.111 Personnel. Le personnel de recherche du CNR constitue une ressource très spécialisée et très précieuse en même temps que l'élément le plus vital à la réalisation des objectifs de l'organisation. Les aptitudes et les goûts des chercheurs déterminent même en partie le choix des travaux de recherche fondamentale pour de nombreuses années.

12.112 La rémunération du personnel et les coûts associés constituent l'article de dépense le plus considérable du CNR. Les renseignements actuellement publiés dans le "Livre bleu" au sujet du nombre d'employés scientifiques, professionnels et techniques devraient être plus détaillés et fournir le profil des catégories d'employés, de leur niveau et de leur rémunération moyenne ainsi que de leur degré de spécialisation selon les disciplines au sein du CNR. Une explication des dépenses consacrées à la formation et au perfectionnement du personnel professionnel pourrait également accompagner ce profil.

12.113 Depuis quelques années, les dépenses consacrées à des contrats pour des travaux de recherche et de développement et à d'autres services spéciaux et professionnels ont augmenté à un rythme tel qu'elles représentent maintenant près des deux cinquièmes des coûts d'utilisation optimale du personnel inscrits au budget. On pourrait fournir dans le Budget des dépenses une explication de la raison d'être et de la nature des travaux réalisés en vertu de contrats de services professionnels et spéciaux.

12.114 Subventions et contributions. Le Comité des comptes publics a demandé que des renseignements plus détaillés soient fournis dans le Budget des dépenses sur les subventions et les contributions en général. Cette demande se justifie bien dans le cas du CNR, où les contributions sont le deuxième article du budget en importance après les traitements et les salaires. Les contributions aux recherches effectuées dans l'industrie devraient être classées par industrie, par type d'entreprise et par endroit. Si ces renseignements ne sont pas connus au moment de la préparation du Budget des dépenses, ils devraient être fournis dans les Comptes publics. On devrait expliquer les objectifs des projets importants, par exemple le Tri-University Meson facility (TRIUMF), les effets attendus de ces projets et le lien qu'ils ont avec les objectifs des programmes. Le Budget des dépenses devrait également formuler les critères d'admissibilité au financement et les délais nécessaires au traitement des demandes de subventions et de contributions.

12.115 Immobilisations importantes. Plusieurs grands projets d'immobilisation sont actuellement en cours au CNR. Outre les renseignements qu'il fournit déjà, le Budget des dépenses devrait formuler le but de ces projets, montrer en quoi les projets nouveaux se distinguent de ceux qui ont été entrepris les années précédentes, indiquer la date d'achèvement prévue et les besoins futurs pour chaque année, et expliquer les changements du coût total estimatif d'un projet particulier par rapport aux prévisions de l'année antérieure.

12.116 Recettes. Bien que les recettes ne soient pas un article bien considérable par rapport au total des dépenses, il importe de montrer au Parlement que l'on suit une politique logique et cohérente des recettes. On devrait donc expliquer quels sont les services pour lesquels le CNR impose des frais ou n'en impose pas et sur quoi se fondent les tarifs qui existent. Lorsqu'il est pratique de le faire, on devrait aussi comparer le coût et les recettes de divers services.

Sommaire des recommandations et commentaires du
Conseil national de recherches du Canada

La planification stratégique

Recommandation

12.38 Le CNR devrait traduire ses objectifs en termes opérationnels pour orienter ses efforts de planification et permettre l'évaluation subséquente du rendement.

Commentaire du CNR

Le système de gestion des projets en voie d'élaboration s'attaque en partie à ce problème.

Recommandation

12.40 Le CNR devrait s'assurer que des méthodes sont adoptées pour coordonner le travail de planification stratégique et pour aider les divisions à améliorer la méthodologie de la planification.

Commentaire du CRN

L'élaboration du plan quinquennal a accéléré la mise en place de ces procédés. Le CNR a ajouté un secrétariat des services de planification au Conseil, au comité de gestion et au conseil d'administration.

Recommandation

12.43 Le CNR devrait élaborer une méthode globale de transfert technologique dans le cadre du processus de planification stratégique.

Commentaire du CRN

Récemment, cela a été réalisé en partie grâce au fusionnement du programme PPIL et du programme de transfert technologique universitaire en un seul service du CNR. S'il y a lieu, d'autres approches globales se ront consignées.

Recommandation

12.47 Le CNR devrait s'assurer que les tendances de l'environnement et des besoins connexes en matière de recherche sont analysés par chaque division, selon les besoins, ou pour l'ensemble du CNR, et que les résultats de ces analyses sont intégrés de manière à fournir la base de l'élaboration des stratégies opérationnelles de l'organisation.
Commentaire du CNR

Les facteurs connexes à l'environnement constituent maintenant des critères importants de sélection des projets dans le cadre de notre plan à long terme. Notre réseau de comités consultatifs et associés nous aide beaucoup en nous fournissant les données et les prévisions pertinentes. Le CNR mettra plus l'accent sur la consignation de la liaison avec les sources de l'industrie et sur la démonstration de la pertinence quant aux besoins des clients.

Recommandation

12.51 Les divisions du CNR devraient entreprendre des analyses plus poussées des besoins de l'industrie en matière d'appui à la recherche.

Commentaire du CNR

Le travail se poursuit dans ce domaine.

La planification des opérations et la
gestion des projets

Recommandation

12.61 Le CNR devrait élaborer des procédés que les divisions pourront utiliser pour identifier et examiner les initiatives nouvelles ainsi que les programmes en cours. Ces procédés devraient prévoir la rédaction de comptes rendus des résultats des examens et, en particulier, déterminer si les objectifs des projets demeurent pertinents.

Commentaire du CNR

Il existe des procédés pour déterminer des priorités et les assigner aux nouvelles initiatives. Le programme le plus récent à ce sujet intitulé "Rencontre de champions" est bien consigné. Les programmes en cours font systématiquement l'objet d'une évaluation interne et externe ainsi que d'un examen de la part du Conseil lui-même, à intervalles réguliers. Le système de gestion des projets et le plan d'exploitation annuel sont d'autres éléments supplémentaires en voie d'adoption.

Recommandation

12.62 Le CNR devrait mettre en place des systèmes de gestion des projets comportant, au minimum :

-une justification et une sélection officielle des projets et des méthodes d'examen;

-l'identification des buts et des jalons des projets par rapport aux plans opérationnels;

-des rapports et des examens périodiques sur l'état d'avancement des travaux en fonction des jalons et des buts.

Commentaire du CNR

On prévoit qu'un système de gestion des projets, fondé sur un projet pilote mis à l'essai dans cinq divisions en 1980, et une version détaillée actuellement en cours dans une division répondra à ces exigences et fournira, en outre, des données pour la planification, le contrôle financier et le transfert technologique.

Toutefois, un tel système de gestion des projets, utilisé intégralement, ne convient pas dans le cas de la recherche fondamentale. Une recherche dont les résultats sont prévisibles est très souvent une recherche de pauvre qualité.

La revue et l'évaluation

Recommandation

12.71 Le CNR devrait faire en sorte que toutes les activités des équipes qui s'occupent de recherche fondamentale soient évaluées de façon officielle et a intervalles périodiques, partout où c'est faisable.

Commentaire du CNR

Nos activités de recherche fondamentale, y compris les activités des équipes, continueront à faire l'objet d'examens de la part des comités de revue externe du Conseil et des confrères du monde scientifique, à intervalles réguliers.

Recommandation

12.76 Le CNR devrait faire en sorte que, lorsqu'il est pratique et rentable de le faire, les projets et programmes de recherche appliquée fassent l'objet d'évaluations périodiques permettant d'établir s'ils demeurent pertinents et si

l'on a obtenu les résultats recherchés. Pour la réalisation de ces évaluations, on devrait utiliser des méthodologies appropriées et rentables.

Commentaire du CNR

Recommandation acceptée.

Recommandation

12.79 Le CNR devrait se doter de procédés lui permettant de coordonner, de planifier et de suivre les activités d'évaluation et de faire en sorte que tous les résultats soient examinés par la haute direction.

Commentaire du CNR

Il existe de tels procédés mais ils font actuellement l'objet d'une modification. Le programme de vérification interne a été établi. En outre, il y aura coordination de nos processus d'évaluation par l'entremise du secrétariat des services aux programmes qui assurera la liaison avec le Bureau du contrôleur général dans le domaine en question.

Recommandation

12.81 Le CNR devrait examiner les procédés adoptés pour les revues de comités ad hoc et établir des critères pour faire en sorte que la façon d'aborder les sujets et de les traiter soit cohérente et valable.

Commentaire du CNR

Cet examen s'effectuera dans le cadre de la revue que le CNR fera du "Guide sur la fonction d'évaluation des programmes dans les ministères", publié par le Conseil du Trésor.

Les services de soutien

Recommandation

12.88 Le CNR devrait préciser le mandat de la fonction financière et y inclure la participation aux éléments pertinents des décisions gestionnelles, notamment la planification et l'évaluation, ainsi que la tâche de passer en revue tous les systèmes d'information de gestion du point de vue du contrôle financier.

Commentaire du CNR

Il y aura révision du mandat afin d'assurer un rôle pertinent en ce qui concerne la fourniture des données sur les ressources et en ce qui concerne l'examen des contrôles financiers.

Recommandation

12.92 Le CNR devrait élaborer un plan pour répondre au besoin d'information financière des gestionnaires en vue de la planification, de la surveillance, du contrôle et de l'évaluation. Le plan devrait faire en sorte :

-que l'information financière servant à la planification et à l'évaluation corresponde à l'information qui sert a la surveillance et au contrôle des opérations, et qu'elle soit communiquée à la haute direction;

-que l'information sur les résultats des activités indique les coûts et recettes par rapport au budget et comprenne, au besoin, des analyses des écarts.

Commentaire du CNR

Étant donné qu'on a estimé que le système FINCON ne convenait pas pour le contrôle des projets individuels, le système de gestion des projets en voie de conception comprendra de l'information financière par projet et sera compatible avec le système FINCON. On fournira des données financières utiles et pertinentes dans un système d'évaluation, ainsi que des renseignements sur les écarts entre les sommes prévues au budget et les dépenses; ces renseignements seront communiqués à la direction.

Recommandation

12.98 Le CNR devrait formuler des lignes directrices plus précises en matière d'établissement des tarifs pour que les gestionnaires puissent tenir compte de tous les coûts pertinents lorsqu'ils déterminent les tarifs.

Commentaire du CNR

Un examen de la politique du CNR relative au recouvrement des coûts est en cours. À l'heure actuelle, le barème des frais prévoit des services de recherche gratuits, le recouvrement des frais d'exploitation pour certains clients et le recouvrement des frais d'exploitation et des coûts des immobilisations dans le cas d'autres clients. Chaque cas est différent et nécessite une entente distincte.

Recommandation

12.99 Les systèmes d'information financière devraient indiquer aux gestionnaires les résultats des activités créatrices de recettes. En particulier, ils devraient indiquer dans quelle mesure est utilisée la capacité des installations créatrices de recettes et quel est l'effet des services fournis à frais réduits ou gratuitement.

Commentaire du CNR

Recommandation acceptée.

Recommandation

12.100 Le CNR devrait examiner périodiquement toutes les activités et toutes les installations fournissant des services à des organismes extérieurs non gouvernementaux pour s'assurer que les politiques concernant les recettes sont appliquées uniformément.

Commentaire du CNR

Recommandation acceptée.

LE MINISTÈRE DES POSTES

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Introduction | 13.1 | 419 |
| Le ministère | | |
| Historique et objectifs | 13.5 | 419 |
| L'organisation | 13.8 | 420 |
| Les opérations et les ressources - Faits saillants | 13.10 | 420 |
| Le milieu | 13.12 | 423 |
| Portée de la vérification | 13.18 | 424 |
| Sommaire des observations des vérificateurs | 13.24 | 425 |
| Observations et recommandations | | |
| L'efficacité des programmes | 13.41 | 428 |
| La planification générale et contrôle | 13.54 | 430 |
| La gestion des opérations postales | 13.71 | 434 |
| Traitement du courrier dans les établissements postaux | 13.77 | 436 |
| Distribution nationale du courrier | 13.91 | 439 |
| Service des facteurs | 13.95 | 439 |
| Mesure de la fiabilité du service | 13.107 | 441 |
| Gestion de l'utilisation optimale du personnel | 13.127 | 447 |
| Gestion des relations de travail | 13.128 | 447 |
| Processus des négociations collectives | 13.140 | 449 |
| Planification des ressources humaines | 13.146 | 450 |
| Formation | 13.152 | 451 |
| Contrôles financiers, informatique et vérification interne | 13.155 | 452 |
| L'information destinée au Parlement | 13.172 | 455 |
| Sommaire des recommandations et commentaires du ministère | | 457 |
| Pièces | | |
| 13.1 Organigramme résumé | | 421 |
| 13.2 Sondages de la fiabilité du courrier local | | |
| - Courrier de première classe | | 446 |


LE MINISTÈRE DES POSTES

Introduction

13.1 Nous avons effectué une vérification intégrée du ministère des Postes, institué en vertu de la Loi sur les Postes, S.R.C. 1970, c.P-14. La Loi sur la Société canadienne des Postes, S.C. 1980-1981, c.54, qui a reçu l'assentiment royal le 23 avril 1981, a transformé le ministère des Postes en société de la Couronne. La proclamation de cette nouvelle loi, en vigueur le 16 octobre 1981, abroge la Loi sur les Postes.

13.2 Le présent chapitre renferme les principales observations et recommandations qui découlent de notre vérification de ce ministère. Notre travail a porté surtout sur les processus importants utilisés par la haute direction pour gérer et contrôler les opérations du ministère des Postes. L'étude entreprise auprès du ministère, par le Bureau du Contrôleur général, sur le perfectionnement des pratiques et du contrôle de gestion (PPCG) porte sur plusieurs des mêmes secteurs. Nous avons tenu compte des progrès accomplis par la haute direction du ministère dans l'application des plans d'action du PPCG en formulant nos observations et nos recommandations.

13.3 Les observations et recommandations de ce chapitre s'adressent tout aussi bien aux Postes comme société de la Couronne, c'est pourquoi nous croyons que le Parlement devrait s'assurer que les mesures correctives nécessaires ont été prises.

13.4 Nous remercions le personnel du ministère de la collaboration qu'il nous a apportée tout au long de notre vérification.

## Le ministère

### Historique et objectifs

13.5 Le ministère des Postes existe, comme ministère, depuis la Confédération. La fonction fondamentale de transmettre les lettres a très peu changé depuis ce temps. Les activités se sont étendues à d'autres services, dont la poste prioritaire, le courrier électronique (téléposte) et l'émission de timbres de collection. A cause de la quantité accrue de courrier au sein des services traditionnels les opérations ont été mécanisées au cours de la dernière décennie.

13.6 Selon le Budget des dépenses de 1980-1981, l'objectif du ministère est de "fournir aux Canadiens des services postaux à des tarifs qui assureront une qualité de service qui réponde à leurs besoins, sans recourir à l'impôt général sauf pour couvrir les pertes subies au titre de la réalisation d'autres objectifs du gouvernement".

13.7 Le ministère des Postes est analogue aux autres ministères fédéraux puisqu'il fournit un service public mais il possède les caractéristiques d'une entre- prise commerciale du fait qu'il impose des frais aux usagers à l'égard des services fournis. Le Parlement a respecté ces caractérisques lorsqu'il a décidé de convertir le ministère en société de la Couronne.

### L'organisation

13.8 La pièce 13.1 représente l'organigramme du ministère des Postes. Le personnel des unités fonctionnelles de l'administration centrale - Commercialisation, Services opérationnels, Affaires collectives, Personnel et finances et Administration - est dirigé par des sous-ministres adjoints, qui relèvent eux- mêmes du sous-ministre, haut fonctionnaire principal

du ministère. A l'administration centrale, on s'occupe surtout de la planification à long terme, de l'élaboration des stratégies, des politiques et des lignes directrices ainsi que des relations avec les organismes centraux. En outre, l'administration centrale recueille et traite tous les renseignements susceptibles d'aider le sous-ministre a surveiller les opérations régionales.

13.9 Le ministère des Postes est un organisme décentralisé: les opérations postales des quatre régions ont été attribuées à des directeurs généraux régionaux, qui relèvent du sous-ministre. Les opérations régionales se divisent en outre en 14 districts, dirigés par un directeur qui relève du directeur général régional. Les directeurs généraux et certains des directeurs de district possèdent un personnel de soutien dont les fonctions correspondent aux cinq unités fonctionnelles de l'administration centrale. Les directeurs de district ont la responsabilité de la gestion des opérations postales journalières effectuées dans 29 établis- sements et plus de 8 000 bureaux de poste.

Les opérations et les ressources - Faits saillants

13.10 Le ministère des Postes est une des plus importantes opérations commerciales au Canada. Tel que le déclare son rapport annuel de 1980, le ministère a livré 6,4 milliards d'objets de correspondance au cours de 1979-1980, soit une moyenne de 25 millions d'articles par jour de travail. Cela suppose un réseau d'à peu près 14 500 itinéraires de facteurs qui livrent le courrier à plus de 6 millions de points de remise et à plus de 5 000 itinéraires ruraux et de banlieue desservant plus d'un million de familles. En outre, le ministère des Postes a à sa disposition un parc de 3 800 véhicules pour lever et livrer le courrier et dispose d'un vaste réseau de distribution permettant de transporter le courrier entre les principales villes du Canada.

13.11 Le coût net du programme des Postes présenté dans le Budget des dépenses de 1980-1981 est $ 412 millions, soit la différence entre les coûts de $ 1,9 milliard et les recettes postales de $ 1,5 milliard. Outre ces recettes postales, le ministère exploite un système de mandats-poste dont les transactions en espèces sont d'une valeur de quelque $ 2,5 milliards par année. Le Budget des dépenses présente ainsi, par activité, les années-personnes et les dépenses autorisées, et donne une description des activités en question:

| | Années-personnes autorisées | Dépenses budgétaires (en milliers de dollars) |
|---|---|---|
| Commercialisation | 6 845 | 211 429 $ |
| Traitement du courrier | 25 054 | 612 244 |
| Transport du courrier | 151 | 165 627 |
| Levée et livraison du courrier | 22 077 | 575 411 |
| Soutien technique des services | 1 727 | 67 674 |
| Administration | 4 463 | 146 381 |
| | 60 317 | 1 778 766 |
| Services reçus gratuitement | | 159 297 |

1 938 063 $

- Commercialisation. Ventes aux comptoirs philatéliques et postaux, études de marché, amélioration de la qualité du produit, fixation du prix, rapports avec les clients et promotion des ventes.

- Traitement du courrier. Toutes les phases, manuelles et mécaniques, de la manutention et du traitement du courrier aux bureaux de poste.

-Transport du courrier. Transport entre les bureaux de poste, y compris les services interurbains et internationaux, aériens, routiers, ferroviaires et maritimes.

-Levée et livraison du courrier. Collecte du courrier déposé dans les boites aux lettres publiques et les bureaux de poste aux fins de traitement dans les installations postales, et livraison aux clients par les différents services de livraison.

-Soutien technique des services. Toutes les formes d'aide technique telles l'ingénierie, les recherches opérationnelles et les recherches de systèmes, le maintien de la qualité, les services de l'informatique, de la gestion, du codage et de la mécanisation, les services de sécurité, ainsi que l'élaboration et l'évaluation des politiques et des services.

-Administration. Services de gestion générale ou administrative telle la planification collective, les affaires publiques et internationales, le personnel, les finances et les services de soutien administratif.

-Services fournis gratuitement. Comprend surtout le prêt de locaux et les avantages médicaux aux employés.

Le milieu

13.12 Le ministère des Postes, afin de fournir un service postal national à plus de 23 millions de Canadiens, fonctionne dans un milieu difficile qui lui soumet de nombreuses demandes dont quelques-unes contradictoires. Le service que l'on fournit à une population dispersée sur une étendue de quelque 3,8 millions de milles carrés exige un réseau complexe pour la levée et la livraison du courrier. Malgré que la majorité de la population se trouve près de la frontière méridionale du Canada, elle s'étend aussi à des régions rurales, éloignées et isolées. De plus, les changements démographiques créent certaines contraintes au réseau en rendant difficile le maintien de l'équilibre entre les besoins des diverses régions et la qualité du service sur le plan national.

13.13 Les Postes fournissent un service postal national non seulement aux particuliers, mais aussi aux entreprises et aux administrations gouvernementales du Canada. Celles-ci assurent près de 75 p. 100 des recettes postales. Les Postes doivent être en mesure de répondre aux besoins de tous les usagers, malgré la diversité de ces besoins.

13.14 L'obligation de fournir un niveau de service suffisant à tous les Canadiens impose au ministère de sévères contraintes dans le domaine des services. Ses activités sans cesse manifestes créent des pressions publiques et politiques. Il achemine, chaque jour ouvrable, plus de 25 millions d'objets de correspondance et malgré le faible pourcentage de pertes, de retards ou de dommage au courrier, les griefs et la mauvaise publicité ne manquent pas. Les

réactions ne manquent pas non plus lorsqu'on propose un changement au niveau ou coût d'un service, par exemple la fermeture d'un bureau de poste ou la hausse des tarifs postaux.

13.15 À l'encontre des autres ministères, le ministère des Postes évolue dans un milieu concurrentiel où les usagers ont d'autres choix surtout dans la poste commerciale. Il y a des services qui se font une concurrence directe, tels les services de livraison et d'autres tels le téléphone et le télex. Les changements de la technologie de diffusion d'information, tels les communications au moyen d'ordinateur, stimule l'esprit concurrentiel des Postes.

13.16 Au cours des dix dernières années, ces organisations ont augmenté considérablement leur chiffre d'affaires en concurrence directe avec le ministère. La peur d'un service incertain et la crainte d'interruptions causées par des différends de travail ont amené le public à utiliser les services concurrentiels notamment dans les grandes villes et pour le courrier interurbain. Pour maintenir son statut, le ministère des Postes doit fournir un service concurrentiel et se tenir à la fine pointe des progrès technologiques.

13.17 Bien que le milieu commercial concurrentiel exige une adaptation constante aux changements, le ministère des Postes, en tant que ministère du gouvernement fédéral, s'est vu contraint par les règlements et les exigences d'autres ministères et organismes centraux tels que le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, dans des domaines tels que la dotation, les relations de travail et la planification. L'augmentation du courrier, l'introduction de la mécanisation, les changements du milieu de travail et l'ingérence d'organismes autres que les Postes, ont amené, au cours des années, l'affaiblissement des relations de travail. Le gouvernement espère que la conversion du ministère en une Société de la Couronne aidera à pallier à la situation.

Portée de la vérification

13.18 Notre vérification visait à déterminer s'il existait au ministère des processus-clés de gestion pour assurer un fonctionnement économique, efficient et efficace des Postes et s'il était possible de rendre compte efficacement au Parlement. Nous avons d'abord cherché à établir si des objectifs avaient été clairement définis par le ministère et si la haute direction pouvait s'appuyer sur des procédés convenables pour mesurer la réalisation de ces objectifs et pour en faire rapport. Nous avons ensuite essayé de déterminer s'il existait des procédés convenables permettant de planifier, de gérer et de contrôler les diverses activités du ministère des Postes.

13.19 Au niveau des opérations, nous nous sommes demandés si les contrôles de gestion sur les principales opérations postales du tri du courrier dans les établissements, du transport du courrier entre grandes villes et de la livraison du courrier par facteur, étaient suffisants. Nous avons également vérifier les systèmes dont les Postes se servent pour mesurer la fiabilité du service postal.

13.20 À cause de l'influence importante des relations de travail sur le succès du service postal, nous avons examiné les programmes du ministère visant à améliorer les relations patrons-employés et la préparation de la négociation collective par la gestion. Nous avons examiné également la pertinence des procédés servant à la planification et à la formation des ressources humaines.
13.21 Nous avons vérifié, en plus, les contrôles de gestion à l'égard des secteurs-clés de l'informatique, de la protection des recettes, du passif a l'égard des mandats-poste ainsi que la vérification interne.

13.22 Enfin, nous avons évalué la pertinence des rapports du ministère au Parlement sur les résultats de ses opérations et sur la réalisation de ses objectifs.

13.23 Notre vérification a comporté du travail à l'administration centrale ainsi que sur place, dans tous les bureaux régionaux ainsi que dans des bureaux de district et d'autres établissements choisis.

Sommaire des observations des vérificateurs

13.24 Il faut des processus de contrôle de gestion efficaces pour gérer une organisation aussi vaste et complexe que les Postes avec une main-d'oeuvre aussi abondante et une telle structure décentralisée. Ce ministère possède probable- ment plus d'éléments de bons systèmes de contrôle que ne pourrait l'imaginer le contribuable. Il y avait cependant des faiblesses dans certains processus-clés de gestion qui exigeaient des mesures correctives afin de bien tenir compte de l,économie, de l'efficience et de l'efficacité. Les cadres supérieurs du ministère étaient très conscients de la plupart de ces faiblesses et avaient pris les dispositions nécessaires, par l'entremise de leurs plans d'action PPCG et des mesures correctives apportées. Voici le sommaire de nos observations sur chacun des principaux sujets étudiés.

13.25 Efficacité des programmes. Les Postes ont pour objectif de fournir une qualité de service qui réponde aux besoins sans recourir à l'impôt général sauf pour couvrir les pertes subies, surtout celles liées à d'autres objectifs du gouvernement. Les Postes ont relevé certaines de ces pertes liées à d'autres objectifs du gouvernement tel l'envoi de publications par courrier, ce qui est maintenant subventionné. En ce moment, ils identifient d'autres objectifs du gouvernement ainsi que les coûts et les recettes qui s'y rattachent et qui pourraient nécessiter des subventions. Jusqu'à ce qu'il ait fini ce travail, le ministère ne pourra mesurer le degré de réalisation de son objectif, ni en faire rapport.

13.26 Fiabilité du service. Les Postes ont défini la qualité du service en fonction de la rapidité, de la fiabilité et de la disponibilité. Les systèmes servant à mesurer la qualité des services n'étaient pas suffisamment précis ou complets pour permettre d'évaluer efficacement le rendement de l'ensemble du service des Postes. Par exemple, nos sondages du système principal visant à mesurer la fiabilité de la livraison du courrier de première classe ont montré que ce système avait gonflé leur rendement quant à la livraison locale du courrier dans les trois villes où nous avons effectue des sondages. Quant au courrier de première classe acheminé entre ces villes, les résultats de nos sondages étaient sensiblement les mêmes que ceux du système de mesure des Postes.

13.27 Planification générale et contrôle. Dans l'ensemble du ministère la planification se faisait d'une manière détaillée et dans un cadre nettement défini. Cependant, le temps écoulé entre la planification et la mise en oeuvre était trop long, les phases de la planification commerciale et financière n'étaient pas suffisamment reliées l'une à l'autre et il n'existait aucun système satisfaisant permettant de déterminer les coûts et, par conséquent, les incidences financières des plans.

13.28 Les gestionnaires avaient de la difficulté à équilibrer convenablement les objectifs contradictoires du rendement à cause d'une information insuffisante sur les coûts et des faiblesses du système de mesure du rendement; il devenait

également difficile de tenir ces gestionnaires imputables des résultats de leurs décisions.

13.29 Traitement du courrier. Il y avait des faiblesses dans les systèmes de planification et de contrôle du traitement du courrier dans les établissements. En général, ces systèmes ne fournissaient pas de renseignements satisfaisants sur les coûts et il n'existait aucune norme de travail scientifique visant la dotation en personnel et l'amélioration de la productivité.

13.30 Distribution nationale du courrier. Nous avons constaté que les procédés utilisés dans l'ensemble du pays avaient été bien conçus pour répondre aux besoins d'un système de gestion de la distribution. Le coût et l'efficience du transport du courrier entre les grandes villes étaient généralement bien contrôlés.

13.31 Service des facteurs. Les Postes possèdent un système qui leur permet d'attribuer les tâches aux facteurs et de déterminer leurs itinéraires en vue d'une journée de travail de huit heures. Toutefois, le ministère a conclu, suite à des études qu'il a effectuées, que la majorité des facteurs peuvent accomplir le travail qui leur est assigné en moins de temps, en ayant recours à des méthodes qui raccourcissent le travail ou encore en travaillant plus rapidement que la norme. Cependant, même s'ils ne suivent pas à la lettre l'itinéraire tracé, les facteurs livrent le courrier qui leur est confié tous les jours. Insister que les facteurs suivent l'itinéraire qu'on leur a tracé n'augmenterait nullement l'efficience ni la quantité de courrier livre.

13.32 Il y a plusieurs domaines dans le service des facteurs, et dont les Postes sont conscients, où il serait possible d'augmenter l'économie et l'efficience, cependant ceci entraînerait des modifications à la convention collective des facteurs.

13.33 Le ministère a indiqué d'autres possibilités d'économiser; cependant, ceci abaisserait le niveau du service actuel offert par les facteurs.

13.34 Relations de travail. Les Postes ont adopté plusieurs programmes novateurs en relations de travail et en communications afin d'améliorer cet aspect des opérations postales. Les syndicats et la haute direction ont manifesté, leur intention ferme de collaborer aux consultations. Cependant, une plus grande participation des gestionnaires, de tous les niveaux, à l'amélioration des programmes de relations de travail et de communications s'imposait; il faudrait également que les gestionnaires des échelons supérieurs reçoivent une formation plus poussée, leur permettant de créer une ambiance de travail favorable.

13.35 Négociations collectives. Le processus de gestion comprenait une méthode officielle de déterminer les questions à être négociées. Ces questions ont servi à l'élaboration de stratégies et d'objectifs généraux compatibles avec les buts et les stratégies à long terme des relations de travail, en vue des négocia- tions annuelles. Toutefois, on n'a établi aucun objectif de négociation dépassant 1,année en cours. A titre de société de la Couronne, les Postes pourront plus facilement établir les objectifs des négociations futures et élaborer des stratégies permettant de traiter des propositions patronales et syndicales.

13.36 Planification des ressources humaines. Les Postes possédaient des procédés de planification des ressources humaines suffisants pour identifier les pénuries et les excédents de postes supérieurs de gestion. Toutefois, il était

nécessaire d'élaborer des procédés afin de prévoir les pénuries et les excédents à long terme pour tous les principaux groupes d'employés et d'utiliser des normes de travail scientifiques, au besoin, pour prévoir les besoins en ressources humaines.

13.37 Société de la Couronne - les Postes. En tant qu'une organisation régionalisée qui livre 80 p. 100 du courrier dans un rayon de 200 milles du point de départ, les Postes peuvent répondre aux exigences locales. Cependant, puisque le service postal est offert à la largeur du pays, il faut certains contrôles et systèmes centralisés afin de coordonner les opérations régionales. Bien que les systèmes de rapports soient d'envergure nationale et répondent surtout aux exigences des organismes centraux, la gestion des opérations s'effectue au niveau local. Les systèmes de rapports ne répondent donc pas adéquatement aux besoins des gestionnaires des opérations. Par contre, bien qu'il incombe au groupe de l'administration centrale d'assurer, à l'échelle nationale, la coordination et l'orientation, il lui semble qu'il n'exerce qu'un contrôle restreint sur les opérations sur place et cela par l'intermédiaire du sous-ministre des Postes. L'équilibre délicat entre le contrôle central et l'autonomie locale est un sujet sur lequel devrait se pencher attentivement la nouvelle société des Postes du Canada.

13.38 D'autres questions sont également très importantes telles les tarifs postaux, les niveaux de service et les améliorations à la fiabilité du service, les relations de travail et la productivité. Ces questions doivent être étudiées et réglées si les Postes veulent atteindre leur autonomie financière en tant que société de la Couronne. Afin d'apporter des changements dans ces domaines il faut une très étroite collaboration entre la direction et les employés de même qu'entre les Postes et le grand public.

13.39 Le manque de confiance du public canadien à l'égard de son service postal se fonde en partie sur des exigences peu réalistes voulant que le ministère des Postes puisse plaire à tout le monde, en partie sur des conceptions erronées et en partie aussi sur des preuves concrètes de mauvais service. Afin d'être de nouveau respecté, le ministère devra non seulement augmenter la fiabilité du courrier, mais aussi s'assurer que le public le perçoive comme une institution bien gérée dans son ensemble.

13.40 On s'attend à ce que la conversion au statut de société de la Couronne ait un effet positif sur les attitudes de la direction et des employés, et permette à la direction une plus grande liberté; cependant le Parlement devrait y voir.

Observations et recommandations

L'efficacité des programmes

13.41 L'objectif des Postes est de fournir des services postaux au peuple canadien à des tarifs qui assureront une qualité de service qui réponde à leurs besoins, sans occasionner de pertes. Il est toutefois possible d'avoir recours à l'impôt général pour couvrir les pertes subies au titre de la réalisation d'autres objectifs du gouvernement.

13.42 Afin de respecter leur mandat, les Postes doivent disposer de processus qui leur permettent:

-de déterminer le genre et niveau de services que les Canadiens désirent;

-d'établir des normes de service et des tarifs qui leur permettent de répondre aux besoins des Canadiens sans occasionner de pertes.

13.43 Afin d'assurer leur efficacité, les Postes doivent posséder des procédés suffisants qui leur permettent:

- de mesurer la qualité des services actuellement offerts en les comparant aux normes;

-de déterminer l'étendue des pertes qui sont attribuables à la réalisation d'autres objectifs du gouvernement.

Notre vérification consistait donc à évaluer si le ministère disposait de procédés suffisants pour mesurer l'efficacité de son programme.

13.44 Besoins postaux des Canadiens. Le ministère des Postes a défini les besoins postaux selon les facteurs de rapidité, de fiabilité et de disponibilité des services postaux fournis au public et il a élaboré des normes de service en conséquence. En élaborant les normes, il a tenu compte des ressources disponibles, de la faisabilité des opérations, des services rivaux, des normes établies par d'autres administrations postales ainsi que des études de marché sur les besoins des usagers.

13.45 Tel que traité plus loin sous la rubrique Planification générale et contrôle, le système de détermination des coûts du ministère ne permettait pas à la haute direction d'effectuer une analyse visant à déterminer l'équilibre entre les besoins des usagers, les normes de service, les tarifs postaux, les frais d'exploitation et les recettes.

13.46 Mesure de rendement. Les Postes utilisent des systèmes nationaux qui leur permettent de mesurer régulièrement le rendement selon les facteurs de la rapidité et de la fiabilité, de plusieurs services postaux, y compris le courrier de première classe et le courrier de quatrième classe. Le courrier de deuxième et de troisième classe était rarement mesuré à l'étendue du pays. Notre vérification du système national qui mesure le rendement du courrier de première classe a révélé plusieurs faiblesses. Nous traitons de ce sujet plus loin sous la mesure de la fiabilité du service. Le courrier qui était mesuré régulièrement représentait seulement environ le tiers du courrier total.

13.47 Sans une mesure périodique du rendement de tous les services importants, le ministère des Postes ne peut se rendre compte s'il respecte ou non ses propres normes de service ou s'il répond bien aux besoins postaux des Canadiens. Il faut des renseignements sur le rendement pour pouvoir déterminer l'équilibre entre les niveaux de service, les tarifs et les coûts.

13.48 Il faudrait mesurer régulièrement le rendement de tous les services importants, comparer les résultats aux normes de service établies et prendre les mesures nécessaires qui s'imposent lorsqu'il y a un écart important entre les niveaux réels et les normes.

13.49 La disponibilité du service désigne la facilité d'accès aux services postaux. Bien que des directives nationales aient été émises sur la disponibilité du service en ce qui a trait à la livraison par facteurs, à la levée des boites aux lettres publiques et aux opérations des bureaux de poste, aucun élément ne faisait l'objet d'un contrôle officiel, à l'échelle nationale, si ce n'est du nombre de points de livraison qui ne sont pas desservis par les facteurs. Dans ce cas particulier, il existe un système national qui donne le

nombre de points qui auraient pu recevoir la livraison par facteurs mais qui ne le recevaient pas à cause de restrictions budgétaires. Quant aux autres aspects de la disponibilité du service, le ministère se fiait, en général, sur les plaintes des utilisateurs pour déterminer le degré de satisfaction ou d'insatisfaction de ces derniers et la pertinence des directives nationales.

13.50 Malgré qu'on avait effectué des études semblables à celles qui traitaient des boites aux lettres publiques, l'on n'avait pas encore évalué toutes les conséquences de ces directives sur le coût et les recettes. Il n'y a aucun moyen officiel de vérifier si ces directives étaient appropriées, si elles étaient suivies ou si elles étaient révisées au besoin.

13.51 Il faudrait établir des procédés d'évaluation, lorsque cela est possible, afin de déterminer dans quelle mesure les directives nationales sur la disponibilité du service sont respectées, d'évaluer l'incidence du coût et des recettes et de déterminer si les procédés seront toujours pertinents.

13.52 Autres objectifs du gouvernement. L'objectif du ministère des Postes, comprend la responsabilité de ne pas recourir à l'impôt général sauf pour couvrir les pertes subies au titre de la réalisation d'autres objectifs du gouvernement. Le ministère a relevé certaines pertes liées à d'autres objectifs du gouvernement, tel l'envoi postal de publications particulières, qui est maintenant subventionner, et cherche en ce moment à identifier d'autres objectifs du gouvernement pour lesquels il pourrait y avoir des subventions ainsi que les coûts et les recettes qui s'y rattachent. Sans connaître tous les autres services que les Postes fournissent et qui permettent d'atteindre d'autres objectifs du gouvernement et leur coût, il est impossible de déterminer les coûts et recettes des services postaux eux-mêmes. Cette absence de renseignements sur les coûts et recettes rend encore plus difficile l'obligation qu'a la haute direction de rendre compte de la mesure dans laquelle elle a atteint les objectifs énoncés.

13.53 Le ministère des Postes devrait identifier, dans la mesure où cela est possible, tous les services qui aident à atteindre les autres objectifs du gouvernement; il devrait déterminer les coûts et les recettes qui pourraient leur être imputés.

La planification générale et contrôle

13.54 Il faut, pour un ministère aussi vaste et décentralisé que les Postes, des méthodes efficaces de planification générale et de contrôle. Nous avons examiné les systèmes et les processus avec lesquels la haute direction gère l'ensemble du ministère des Postes et y exerce un contrôle général. Nous avons examiné également les renseignements nécessaires à la planification, les procédés de planification et les processus qui permettent de prendre des décisions, de les mettre en application et d'en surveiller la réalisation. Nous nous sommes intéressés particulièrement:

-aux processus qui permettent d'identifier les besoins postaux des Canadiens, y compris le genre de services requis, la transposition subséquente de ces besoins en services et les normes de service connexes;

-au processus qui permettent d'établir les stratégies et les buts à long terme;

-à la planification à court terme des opérations ministérielles et à la surveillance des réalisations selon les plans opérationnels.

13.55 Notre vérification a porté sur le système de planification générale et de contrôle tel qu'il était avant le 31 mars 1981. Depuis cette date, le ministère, par l'entremise de son plan d'action du PPCG, a pris des mesures visant à corriger bon nombre des faiblesses signalées ci-dessous. Pour que le ministère des Postes devienne une société de la Couronne qui réponde aux objectifs établis, il faudra aussi que la haute direction accepte qu'il faille adopter un processus efficace de planification et de contrôle.

13.56 Processus de planification. Le processus de planification des Postes comprenait trois grandes étapes: la planification générale, commerciale et financière. La planification générale était l'étape dans laquelle la haute direction établissait en général les objectifs et les marches à suivre et fixait les buts du rendement de l'entité. Cette première étape, qui durait environ cinq mois, commençait quelque 29 mois avant l'exercice pertinent. Elle se terminait par une demande écrite de la part du sous-ministre pour des plans commerciaux; cette demande signifiait le début de la deuxième étape.

13.57 La planification commerciale, deuxième étape, commençait 23 mois avant l'exercice visé par le plan. Le résultat principal de la planification commerciale consistait en une série de buts indépendants de normes de rendement utilisés pour mesurer le rendement et qui portait sur le niveau de service, le rendement des opérations mécanisées, l'utilisation des années-personnes, la productivité, le surtemps, la quantité du courrier, les recettes et les dépenses. Des buts particuliers de rendement étaient incorporés aux plans commerciaux pour chaque secteur de fonctionnement. Cette étape durait 10 mois.

13.58 La dernière étape, soit celle de la planification financière, commençait 19 mois avant l'exercice déterminé et chevauchait quelque peu le processus de la planification commerciale. C'est à cette étape que les régions et les directions calculaient les ressources dont elles auraient besoin pour mettre en application les plans commerciaux proposés. Les décisions prises respectaient le nombre de ressources maximales établi par le Conseil du Trésor, l'automne précédant le début de chaque exercice. La planification financière respectait les prévisions de programme d'envergure gouvernementale, le cycle de planification du Budget principal des dépenses et les contraintes qui gênaient l'élaboration d'un meilleur processus de planification pour le ministère des Postes.

13.59 La haute direction s'attarda un bon moment à la planification et s'assura que les responsabilités à ce sujet étaient convenablement réparties, convenues et mises en application. La direction s'efforçait de bien comprendre le milieu dans lequel elle évoluait. Le ministère évaluait sa situation, analysait les besoins des usagers, évaluait les points forts de l'organisation et ses faiblesses, les possibilités et les risques qui s'y trouvaient et étudiait les coûts et avantages des services proposés. Il y avait toutefois des points faibles dans cette évaluation puisque la haute direction ne disposait pas de suffisamment de renseignements de base sur des sujets tels la limitation des ressources, la compensation des niveaux de services ainsi que les incidences des opérations et des coûts sur les diverses marches à suivre.

13.60 On effectuait des analyses annuelles des avantages, des faiblesses, des possibilités et des risques aux produits particuliers et aux divers secteurs des opérations postales. Pendant la phase de planification générale, la direction générale de la Commercialisation et celles des Services opérationnelles ont effectué une étude portant sur l'ensemble du ministère des Postes.

13.61 À des fins de planification à court terme des opérations, la haute direction fixait les objectifs et les buts d'un exercice particulier plus de deux ans avant le début de cet exercice. Pour ce faire, elle devait prévoir et présumer les événements deux ou trois ans à l'avance. Cette longue période de planification augmentait les possibilités d'erreurs dans les prévisions ainsi que la possibilité que les hypothèses sur lesquelles le ministère avait appuyé ses plans s'avéreraient fausses au moment de mettre ceux-ci à exécution.

13.62 De même, à l'étape de la planification commerciale, les engagements du programme étaient conclus plus de 12 mois avant le début de l'exercice pertinent - avant qu'on n'ait déterminé les ressources nécessaires dans le cadre de la planification financière et avant que le Conseil du Trésor n'ait attribué les années-personnes. Les gestionnaires prenaient donc les engagements du programme sans savoir exactement quelles ressources étaient nécessaires ou disponibles. En outre, étant donné que la planification commerciale précédait la planification financière et qu'elle portait plus sur l'objectif de rendement que sur le besoin de ressources, la planification commerciale et la planification financière n'étaient pas suffisamment intégrées.

13.63 La répartition des années-personnes dans l'ensemble de l'organisation était devenue un processus rigide. Les plans commerciaux et financiers ne subissaient aucun ajustement au cours de la période d'exécution. Un système de planification efficace devrait être dynamique et posséder suffisamment de souplesse pour traduire les changements de situation, tels les augmentations du courrier ou des changements dans le genre d'objets. Dans le cas d'un système rigide, les écarts au plan peuvent susciter des explications fautives ou provoquer des mesures correctives inadéquates. La mesure dans laquelle un organisme peut ou doit réagir face à des modifications importantes du milieu devrait servir de critères pour l'élaboration d'un système de planification.

13.64 Le processus de planification souffrait, en plus, de l'absence d'un système suffisant de détermination des coûts permettant de prévoir le coût des opérations particulières, ce qui permettrait aux gestionnaires de calculer les coûts et avantages des solutions de remplacement par rapport aux services existants ou aux nouveaux services proposés.

13.65 Le ministère des Postes devrait réviser le processus de planification en vue:

-de fournir à la gestion les renseignements sur le milieu, les ressources et les opérations ainsi que les autres renseignements dont elle a besoin dans son processus de planification et de prise de décision;

-de raccourcir le cycle de planification, afin que les décisions prises se rapprochent plus du début de l'exercice déterminé;

-d'assurer un rapprochement entre les planifications commerciale et financière;

-de permettre les modifications aux plans et aux budgets afin de mieux traduire la situation actuelle du milieu et des opérations.

13.66 Le ministère des Postes devrait élaborer un système approprié de comptabilité de prix de revient.

13.67 Contrôle. Le ministère des Postes possédait un système de rapports mensuels permettant de comparer les résultats réels aux buts de rendement prédéterminés. Lorsque la haute direction examinait ces rapports lors de sa réunion mensuelle, les données dataient déjà d'environ six semaines. Parfois, les données financières de ces rapports mensuels dataient encore plus. Pour certaines mesures de rendement, un tel retard n'était pas grave, mais dans d'autres cas, un examen plus immédiat s'imposait. Toutefois, les gestionnaires opérationnels avaient souvent leurs propres systèmes locaux leur permettant de communiquer les résultats dans un délai plus raisonnable.

13.68 Malgré que les rapports mensuels permettaient de comparer les résultats réels aux buts du rendement particulier, il n'existait pas un seul indicateur global, ni en dollars ni autrement, qui permettait d'évaluer l'efficience ou l,économie du rendement général des opérations. En somme, il n'y avait aucune conclusion générale. Puisqu'il n'y avait aucun indicateur global pour tous les buts, il était donc difficile, si seulement un ou quelques buts étaient atteints d'en évaluer l'efficience ou l'économie. A titre de société de la Couronne vouée à l'autonomie financière, les Postes devront probablement, à l'avenir, porter plus d'attention au rendement financier.

13.69 En raison des possibilités de conflits entre les buts de rendement, tel réduire le nombre d'années-personnes tout en améliorant les services, il était peu probable que l'on puisse atteindre tous ceux-ci en même temps. Les systèmes de détermination des coûts et de faire rapport ne fournissaient pas aux gestionnaires l'information pertinente leur permettant de faire un choix judicieux entre les buts liés au rendement ou de répartir et gérer les ressources.

13.70 Le processus de rapport mensuel sur les normes de rendement devrait être révisé afin d,assurer la présentation plus exacte des renseignements appropriés et opportuns, compte tenu de la nécessité de fournir aux gestionnaires, de tous les niveaux, de meilleurs renseignements leur permettant de faire un choix judicieux entre les buts de rendement et de les aider à prendre les décisions opérationnelles voulues.

La gestion des opérations postales

13.71 Les opérations liées au courrier de première classe dans une ville se déroulent en général, de la façon suivante:

Jour 1, matin et après-midi:

-levée du courrier des boites aux lettres publiques et des bureaux de poste et livraison par camion aux établissements de traitement du courrier.

Jour 1, soirée et nuit:

-réception, par les établissements de traitement, du courrier levé localement et de celui qui arrive d'autres villes; tri du courrier par des moyens mécaniques ou manuels; le courrier à destination de la région urbaine environnante (courrier local) est livre par camion aux succursales postales; le courrier à destination des autres centres (courrier d'acheminement) est transporté par avion, par train ou par route à l'établissement de traitement de la région destinataire.

Jour 2, tôt le matin:

- réception du courrier trié aux succursales postales locales et distribution aux facteurs qui classent le courrier selon leur itinéraire.

Jour 2, matin et après-midi:

- livraison du courrier par les facteurs.

13.72 La levée, le traitement et la livraison du courrier au sein de n'importe quel système postal est gêné par divers éléments:

-des changements subits dans la quantité de courrier au cours d'une semaine et entre les saisons, ce qui rend difficile la détermination des besoins en personnel et des calendriers de production;

-les diverses tailles et formes du courrier, dont bon nombre ne sont pas de dimensions normales se prêtant au tri mécanisé; ceci entraîne de nombreux rejets;

-la variété des services postaux, différents quant à la rapidité et au coût, ce qui complique les calendriers de production et de transport;

-le nombre de processus de traitement manuel pouvant être automatisé de façon limitée exige un personnel nombreux;

-la responsabilité de livrer le courrier à presque toutes les adresses du pays exige un immense réseau de distribution.

13.73 Une partie importante de tout le courrier incluant une bonne partie du courrier "mécanisable" doit être triée à la main malgré la construction d'établis- sements pour le traitement mécanisé du courrier, l'adoption d'un code postal et les campagnes menées par les Postes pour standardiser le courrier. Cela est surtout attribuable aux habitudes postales du public, par exemple l'utilisation d'enveloppes de dimensions irrégulières, l'inscription fautive des enveloppes et l'habitude de poster le courrier en fin d'après-midi. Un autre facteur est l'importance que les Postes accordent aux délais de livraison prévus, ce qui peut entraîner le tri manuel du courrier qui autrement serait "mécanisable" mais dont la livraison serait retardée.

13.74 Les Postes fournissent aux Canadiens les sept principaux services postaux qui suivent:

-Première classe - lettres personnelles, cartes postales, cartes-réponses d'affaires, comptes imprimés, reçus, chèques et autres documents financiers.

-Deuxième classe - journaux et périodiques recommandés.

- Troisième classe - cartes de souhaits, écrits publicitaires (adressés ou non), petits colis pesant moins de 550 grammes, livres et périodiques non recommandés.

-Quatrième classe - colis pesant entre 500 grammes et 16 kilogrammes.

-Courrier prioritaire - livraison le lendemain au Canada dans le cas d'usagers ayant conclu des contrats de service particuliers.

-Téléposte - service de communication du courrier électronique selon lequel les messages, par l'intermédiaire du réseau de télé-communications CN/CP, sont livrés au destinataire par porteur à partir d'un bureau de poste désigné.

-Services spéciaux - courrier recommandé, poste certifiée, mandats-poste, livraison exprès, envoi contre remboursement, assurance, etc.

13.75 Outre les classes du courrier, il existe également un courrier normal et non normal. Le courrier normal est celui qui respecte les exigences quant à la dimension de l'enveloppe, la pesanteur et l'épaisseur. Il peut être trié mécanique- ment s'il comporte la bonne adresse et le bon code postal peu importe que l'adresse soit dactylographiée ou écrite. Le courrier peut être traité mécaniquement s'il répond aux exigences strictes quant à la taille, l'adresse, la position du code postal, etc., qu'imposent les lecteurs de caractère optiques de certaines machines. Le courrier non normal est celui qui ne possède aucune de ces exigences.

13.76 Nous avons étudié plusieurs des processus-clés utilisés dans la gestion des principales opérations postales afin de déterminer si l'on avait bien tenu compte de l'économie et de l'efficience. Nous avons examiné surtout:

-le traitement du courrier - les procédés utilisés pour gérer le travail journalier des établissements de traitement;

-la distribution nationale du courrier - les contrôles de gestion permettant de planifier et de surveiller le déplacement du courrier entre les grands centres du Canada;

-le service des facteurs - les principes régissant l'attribution du travail aux facteurs;

-la fiabilité du service - les systèmes nationaux permettant de mesurer le rendement des services de courrier selon les normes de livraison établies par les Postes.

13.77 Traitement du courrier dans les établissements postaux. Nous avons examiné les systèmes et les procédés utilisés par la direction locale dans la planification, le contrôle et l'amélioration du traitement du courrier dans les établissements postaux mécanisés.

13.78 Dans les 25 grandes villes du Canada, il y avait 29 établissements mécanisés - 27 installations pour le traitement des lettres et 2 établissements du courrier en vrai traitant les colis et les conteneurs. Ces établissements constituent de grands emplacements industriels qui emploient de 500 à 2 000 travailleurs.

13.79 Au moins le tiers des 60 000 années-personnes qui constituent l'effectif total du ministère des Postes travaillent au traitement du courrier. C'est surtout dans les établissements plus que dans n'importe quelle autre partie du système postal, la levée, le traitement, le transport ou la livraison du courrier, que surviennent les encombrements. C'est aussi un des secteurs des opérations postales où la productivité pourrait être le plus augmentée.

13.80 Puisque la plupart des organisations déposent leur courrier en fin d'après-midi, les Postes établissent l'horaire des levées de manière à ce que le courrier arrive au centre de traitement en début de soirée. Pour satisfaire aux normes de livraison, le ministère a établi des échéances pour le traitement qui

exigent que le courrier soit sorti des centres, particulièrement le courrier qui doit être acheminé vers une autre ville, aux petites heures du matin le jour suivant. Les habitudes postales du public et le respect des normes de service laissent très peu de temps pour le traitement du courrier et imposent des contraintes sévères de production aux établissements.

13.81 Nous avons constaté qu'il n'existait aucune politique nationale déterminant s'il était souhaitable qu'il y ait un système de planification et de contrôle des opérations dans chaque établissement ou quels seraient les objectifs et les éléments fondamentaux d'un tel système. Il existait toutefois une ligne directrice nationale dans ce domaine décrivant le fonctionnement d'un tel système; les plans commerciaux récents des établissements contenaient des améliorations à leurs systèmes de planification et de contrôle. La complexité du système dépend de la taille de l'établissement et de la composition du courrier qu'il reçoit. Toutefois, puisque les établissements ont élaboré ou amélioré leurs propres systèmes, la planification et le contrôle des opérations variaient sensiblement d'un établis- sement a l'autre. Les éléments de base des prévisions, des calendriers et de la surveillance étaient généralement en place aux établissements visités, mais il y avait des faiblesses et des incohérences dans l'accomplissement de ces fonctions.

13.82 L'adoption de grands établissements mécanisés et de procédés nouveaux a nécessité un changement du rôle traditionnel et des relations de travail de la gestion opérationnelle, des unités de planification et de contrôle des opérations au sein des établissements et de la gestion du traitement du courrier au niveau des districts. Ces changements ont entraîné une nouvelle attribution des responsabilités de la planification, de l'échéance et du contrôle. Ceci provoqua la détérioration de ces fonctions et le double emploi quant aux renseignements et aux efforts requis.

13.83 Il y a des dispositions dans les contrats collectifs conclus avec les postiers, telles que celles qui ont trait à l'emploi de travailleurs à temps partiel et occasionnels, aux congés de maladie et à la mesure de la productivité qui selon la direction, empêchent les gestionnaires des établissements d'utiliser adéquatement les ressources et de gérer en tenant bien compte en tout temps, de l'économie et de l'efficience.

13.84 En général, les systèmes de planification et de contrôle des opérations ne fournissaient pas aux gestionnaires des établissements une information satisfaisante quant au coût et à la productivité leur permettant d'évaluer le rendement et l'efficience d'autres méthodes de traitement possibles. Par exemple, dans les situations où il fallait faire un choix, celui de respecter les normes de service malgré les coûts additionnels que cela entraîne ou ne pas les respecter, le système ne fournissait pas les coûts additionnels pertinents.
13.85 Dans de nombreux cas, les autres établissements ne recevaient pas d'information suffisante sur la quantité du courrier acheminé, surtout dans le cas des établissements situés dans des districts différents, ce qui empêchait les établissements récepteurs de planifier et de contrôler leurs activités.

13.86 A cause de l'importance des établissements de traitement du courrier dans l'ensemble du système postal et du nombre important d'années-personnes qu'ils emploient, il faut des méthodes efficaces de planification et de contrôle des opérations.

13.87 Les Postes devraient s'assurer que des procédés appropriés de planification et de contrôle des opérations existent dans tous les

établissements postaux et que les rôles et les responsabilités liés à ces fonctions soient clairement définis et communiqués à tous les intéressés.

13.88 Notre vérification a révélé qu'il n'existait habituellement pas de normes de travail scientifiques que l'on pouvait utiliser pour déterminer les besoins en personnel, pour établir les calendriers d'exploitation ou pour surveiller le rendement et, lorsque ces normes existaient, elles ne pouvaient servir à ces fins. Le ministère ne pouvait donc savoir dans quelle mesure:

-la capacité des installations était utilisée de façon efficiente;

-les normes étaient respectées;

-l,accroissement de la productivité pouvait entraîner une économie des ressources humaines.

13.89 Le programme de mécanisation, entrepris au début des années 1970, tire à sa fin. Deux conditions essentielles au succès du programme ont été acceptées, soit l'utilisation du code postal et la mise en marche de tous les établissements. Une des principales raisons de la mécanisation était de réaliser des économies sur le plan des ressources humaines. Selon des études effectuées par le ministère des Postes, malgré qu'il y ait eu des économies dans ce domaine, celles-ci ne sont pas avérées aussi importantes qu'on ne l'avait prévu. En incorporant des normes de travail scientifiques aux programmes d'amélioration de la productivité, d'autres économies sur le plan des ressources humaines seraient peut-être possibles.

13.90 Il faudrait élaborer des normes de travail scientifiques à l'égard de toutes les principales fonctions du traitement du courrier afin que celles-ci servent à déterminer s'il est possible d'améliorer la productivité et de faciliter la dotation en personnel et la planification des opérations.

13.91 Distribution nationale du courrier. Cette partie de notre vérification a consisté en une évaluation de la planification et de la surveillance du déplacement du courrier entre les principales villes du Canada. Une grande partie du courrier est traitée et envoyée par les établissements de traitement du courrier aux établissements situés dans d'autres villes canadiennes. Le courrier est transporté par avion, par chemin de fer et, dans une moindre mesure, par route. Le moyen de transport est déterminé selon les deux principaux facteurs, le genre (classe) du courrier et la distance entre les villes. Il faut également considérer l'horaire et les capacités des transporteurs aériens.

13.92 La planification et le contrôle du transport interurbain sont des éléments-clés des opérations postales à cause de l'étendue du Canada et des conditions météorologiques qui prévalent. Au point de vue national, nous avons constaté que les procédés utilisés avaient été bien conçus afin de répondre aux besoins d'un système de gestion de la distribution.

13.93 En général on avait bien tenu compte de l'économie en acquérant les services de transport et on avait bien géré les contrats connexes. Le ministère des Postes avait réalisé récemment des économies annuelles de quelque $ 650 000 sans nuire au niveau de service en acheminant une partie du courrier qui allait par route au service ferroviaire et en modifiant la fréquence des envois ainsi que leur quantité.

13.94 Puisque l'on respectait les normes de service local, on accordait plus d'attention au traitement et à la surveillance du courrier local qu'à l'acheminement même du courrier. Les systèmes mis en place récemment devraient toutefois améliorer les contrôles et permettre l'acheminement du courrier afin de satisfaire aux normes d'horaires et de traitement.

13.95 Services des facteurs. Nous avons examiné les procédés utilisés pour déterminer les itinéraires des facteurs et gérer leur travail.

13.96 Pour atteindre les 6,3 millions points de remise possibles cinq fois par semaine, le ministère des Postes utilise quelque 18 000 facteurs qui parcourent environ 14 500 itinéraires établis ou qui fournissent des services de relève lors des congés annuels ou de maladie. Les itinéraires établis comprennent 234 itinéraires commerciaux à deux livraisons par jour et 287 à trois livraisons par jour.

13.97 Le travail des facteurs comprend le tri et la préparation aussi bien que la livraison du courrier. La journée normale de travail comprend 480 minutes et fait partie d'un système structuré global qui s'appuie sur des techniques d'étude de méthodes de travail pour obtenir les valeurs horaires de chaque tâche.

13.98 La quantité du courrier, le nombre et la nature des points de livraison et les particularités topographiques entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de déterminer un itinéraire. La quantité de courrier d'un itinéraire particulier est déterminée par le compte réel des objets livrés sur une période de deux semaines et tient compte des fluctuations saisonnières. Les 480 minutes comprennent le temps du transport aller-retour des facteurs du dépôt postal jusqu'à leur itinéraire, l'aller-retour pour les repas et le temps accordé pour le repos et les soins de la toilette.

13.99 Le système de mesure des itinéraires vise à accorder à chaque facteur une journée de travail de huit heures si les tâches sont exécutées conformément à la structure prévue. Les études du ministère montrent toutefois que la plupart du temps les facteurs ne prennent que de 5 à 6 heures pour accomplir le travail qui leur a été confié. Puisqu'ils peuvent retourner chez eux après la livraison du courrier, les facteurs ont intérêt à trouver des moyens de raccourcir les 480 minutes de leur travail structuré. Ils épargnent du temps, par exemple en marchant sur les pelouses ou en utilisant leur voiture personnelle plutôt que les moyens de transport en commun pour se rendre à leur travail. Ils peuvent aussi ne pas utiliser tout le temps qui est prévu à des fins personnelles ou encore faire le travail plus rapidement. Même si les facteurs ne suivent pas nécessairement l'itinéraire qu'on leur a dressé dans la structure prévue, ils livrent tout de même le courrier qui leur est confié tous les jours. Insister afin que les facteurs suivent l'itinéraire tracé n'augmenterait ni le nombre d'objets livrés ni l'efficience.

13.100 La quantité de courrier varie de jour en jour pendant la semaine. Lors de la conception originale du système de mesure des itinéraires, on avait tenu compte de ces variations en répartissant le temps supplémentaire à partir d'une semaine de travail de 40 heures. Toutefois, la convention collective conclue avec les facteurs prévoit maintenant la rémunération du temps supplémentaire sur une base journalière. En conséquence, les facteurs reçoivent une rémunération de temps supplémentaire les jours où la quantité de courrier est considérable, lorsqu'ils travaillent plus de huit heures; et sont rémunérés pour une journée de travail complète lorsqu'ils travaillent moins de huit heures et que la quantité de courrier est moindre.

13.101 Afin de réduire l'accumulation du courrier, les employés des établis- sements postaux travaillent des heures supplémentaires les fins de semaine. Afin de faciliter le traitement du courrier supplémentaire qu'entraîne ce travail de fin de semaine, on demande aux facteurs de se rendre au travail plus tôt le lundi suivant et on les rémunère pour les heures supplémentaires travaillées. Toutefois, on avait déjà tenu compte de ces quantités supérieures lorsqu'on avait établi les itinéraires. Nous avons constaté qu'à certaines périodes de l'année, dans certaines régions du pays, on versait assez régulièrement la rémunération de surtemps.

13.102 La plupart des itinéraires comprennent le temps alloué au transport des facteurs, soit 80 minutes maximum, généralement calculé pour le transport en commun, soit l'aller et retour du point de départ de leur itinéraire. A cause d'une disposition de la convention collective, le ministère des Postes ne saurait modifier le mode de transport d'un itinéraire desservi par le transport en commun dont l'allocation de temps est de 80 minutes maximum. En conséquence, le ministère ne peut donc réduire le coût total du service par facteurs bien qu'on ait identifié dans ce domaine des économies possibles.

13.103 Plusieurs itinéraires n'ont pas été mesurés à nouveau complètement depuis la mise en oeuvre du système de structure des itinéraires, il y a dix ans. La marge d'erreur dans la mesure initiale des itinéraires n'a donc pas été quantifiée ni corrigée, sauf dans des cas isolés.

13.104 Les Postes devraient examiner leurs procédés actuels de prestation de services des facteurs afin d'en améliorer l'économie et l'efficience.

13.105 Les Postes ont déjà étudié diverses solutions de rechange au niveau actuel des livraisons par facteurs, y compris:

-une réduction de la fréquence des livraisons dans plusieurs itinéraires commerciaux;

- une livraison tous les deux jours dans les itinéraires résidentiels;

-une livraison à la limite des propriétés résidentielles plutôt qu'à la porte;

-une livraison à des boites postales plutôt qu'aux domiciles.

13.106 Dans certains cas, le niveau de service actuel ne serait pas maintenu et malgré que des économies considérables peuvent être réalisées, les recettes risquent de diminuer. Selon la façon dont ces solutions de rechange seraient présentées, elles pourraient avoir une incidence importante sur les conventions collectives.

13.107 Mesure de la fiabilité du service. Nous avons entrepris de déterminer dans quelle mesure le ministère des Postes mesurait la fiabilité du service et en faisait rapport; il s'agit de la rapidité et la constance de livraison de ses principaux services postaux. Nous avons examiné particulièrement la qualité du système d'évaluation nationale des services postaux (ENSP), qui mesure la qualité du service du courrier de première classe. Dans le cadre de notre examen, nous avons effectué nos propres sondages du service postal dans trois villes et entre elles.

13.108 Une information fiable sur la qualité du service de la livraison postale est d'une importance critique si le ministère veut atteindre son objectif de fournir un service de courrier sûr aux Canadiens. Alors même que les délais de livraison seraient respectés à 95 p. 100, 800 000 des 16 millions d'objets de correspondance de première classe livrés chaque jour au Canada arriveraient en retard, ce qui pourrait entraîner une certaine insatisfaction des clients. Il est nécessaire d'avoir des renseignements sûrs pour pouvoir bien informer non seulement le public mais aussi la gestion interne. La qualité des services intéresse tout particulièrement le Parlement et les usagers du service.

13.109 Le ministère des Postes jauge systématiquement, à l'ensemble du pays, le rendement du service de courrier local et de courrier d'acheminement que constituent le courrier "mécanisable" de première classe, le courrier de quatrième classe, le courrier prioritaire et la téléposte. Le ministère effectue, également, à l'occasion et dans des locations particulières, le sondage des courriers de deuxième et troisième classe et dispose de procédés permettant d'effectuer des sondages en collaboration avec un certain nombre de gros expéditeurs de courrier. En dépit de tous ces efforts, le ministère limite la mesure systématique du rendement du service de courrier à environ le tiers de la quantité annuelle des livraisons. La plus grande partie du courrier, qui n'est pas mesuré de façon systématique, est le courrier de première classe traité manuellement, soit environ la moitié de tout le courrier de première classe et presque tout le courrier de troisième classe. Le ministère ne publiait pas régulièrement les résultats de ces sondages des mesures de rendement du courrier. Lorsqu'il publiait des données sur le rendement, les résultats étaient habituellement ceux de l'ENSP.

13.110 Le ministère des Postes devrait s'assurer qu'il dispose de systèmes de mesures convenables pour surveiller le rendement de chacun de ses principaux services postaux.

13.111 Le ministère des Postes devrait présenter, au moins une fois par année, des rapports publics sur le rendement de ses principaux services postaux.

13.112 Le ministère a établi des normes à l'égard de certains de leurs services postaux. C'est ainsi que l'on applique au courrier régulier de première classe les normes suivantes:

-livraison dans un délai d'un jour (d'une nuit) au sein d'un secteur local et entre une douzaine de villes habituellement jumelées, par exemple London et Hamilton;

-livraison dans un délai de deux jours entre la plupart des autres villes du Canada;

-livraison dans un délai de trois jours, surtout entre les villes situées aux deux extrémités du Canada.

13.113 Voici une comparaison entre les buts du ministère des Postes sur le rendement national établis sur les normes et les résultats nationaux obtenus pour l'exercice 1980-1981.

Buts sur le rendement et résultats
obtenus - courrier régulier de première classe - 1980-1981

Pourcentage du courrier livré
dans les délais prescrits

| | Courrier local | | Courrier d'acheminement | |
|---|---|---|---|---|
| | Buts de rendement | Résultats obtenus | Buts de rendement | Résultats obtenus |
| Avril à novembre | 95% | 89% | 90% | 66% |
| Décembre | 50 | 73 | 50 | 60 |
| Janvier à mars | 90 | 87 | 85 | 59 |

13.114 Le ministère des Postes a eu recours, surtout à des fins de gestion, au système ENSP pour mesurer le rendement du service de courrier de première classe. Il s'agit d'un système de sondages approfondis qui fournit régulièrement à la haute direction des données sur l'orientation que prend le rendement du service du ministère. Le système permet également de repérer les régions dans lesquelles il existe des problèmes de service.

13.115 À notre avis, lorsque le ministère fait rapport sur la qualité du service postal, le public aimerait que le système de mesure analyse:

-le genre de courrier que le public utilise le plus fréquemment;

-les processus les plus susceptibles d'être utilisés.

13.116 Ceci nous a permis de constater que le système ENSP contenait les faiblesses suivantes qui le rendait moins fiable pour faire rapport publiquement sur la qualité du service du courrier:

- On ne mesurait pas toute l'opération de traitement du courrier puisque l'on avait exclu de celle-ci la levée des boites aux lettres publiques, la livraison aux établissements et la livraison par facteurs.

-Le ministère a fait son échantillonnage avec du courrier entièrement "mécanisable" ce qui ne représentait donc pas tous les genres de courrier régulier susceptible d'être traité à la machine.

-L'échantillon représentait mal le traitement du courrier de première classe - soit le traitement manuel et le traitement mécanique -puisque 50 p. 100 du courrier de première classe était trié manuellement et que l'échantillon du ENSP contenait moins de 20 p. 100 de cette catégorie.

-Le système ne mesurait pas les délais réels ni la quantité du courrier perdu ou endommagé.

-Le ministère des Postes, dans ses rapports publics sur les buts de rendement et les résultats obtenus, ne divulguait pas les restrictions contenues dans son processus de mesure et n'expliquait pas à fond les chiffres qu'il avançait.

13.117 Afin de déterminer si ces facteurs influaient vraiment sur les résultats de l'ENSP, nous avons mis au point un sondage indépendant fondé sur des données statistiques afin de mesurer:

-le rendement du service de courrier local de première classe dans les villes de Toronto, d'Ottawa et de Vancouver, ce qui représente environ 30 p. 100 du courrier soumis à l'ENSP, pour les mois de janvier et février 1981;

-le rendement du service de courrier acheminé entre les trois villes pendant deux semaines des mois de janvier, février et avril 1981.

13.118 Notre sondage visait à déterminer s'il y avait une différence importante entre les résultats des mesures prises par le ministère des Postes et nos résultats puisque, contrairement aux méthodes du ministère,

-nous mesurions le processus complet du courrier depuis la levée des boites aux lettres publiques jusqu'à la livraison aux adresses résidentielles et d'affaires;

-nous englobions dans notre sondage les adresses écrites à la main et à la machine, les enveloppes de diverses couleurs mais de format régulier et le courrier affranchi au moyen de timbres ou de machines.

13.119 En résumé, les résultats de nos sondages ont été les suivants:

-Dans le cas du courrier acheminé, nos résultats étaient à peu près les mêmes que ceux de l'ENSP pour les trois mois à l'étude.

- Dans le cas du courrier local, notre sondage donnait pour les deux mois à l'étude, un rendement moins élevé pour les trois villes étudiées, que ne l'indiquait le rapport du ENSP.

Vous trouverez ci-après les résultats détaillés de notre sondage.

13.120 Les résultats de notre sondage sur la fiabilité du service du courrier d'acheminement entre les trois villes, et la comparaison avec les résultats que le ministère des postes ont déclaré suivent:

Sondage sur la fiabilité du courrier d'acheminement -
Courrier de première classe

| | Nombre de lettres dans l'échantillon | | Résultats (% de livraison dans les délais prescrits) | |
|---|---|---|---|---|
| Résultats combinés des trois villes: | Sondage de l'ENSP du Ministère | Sondage du BVG | Sondage de l'ENSP du Ministère | Sondage du BVG |
| Janvier 1981 | 595 | 497 | 51% | 51% |
| Février 1981 | 594 | 487 | 53 | 51 |
| Avril 1981 | 588 | 512 | 50 | 49 |

13.121 Les différences entre le sondage de l'ENSP du ministère pour les trois villes étudiées et nos propres résultats n'ont aucune importance statistique.

13.122 Les résultats de notre sondage sur la fiabilité du service local en comparaison avec les résultats des Postes figurent à la pièce 13-2. Les différences notées à cette pièce sont tout simplement les différences arithmétiques entre les résultats de nos sondages et ceux du ministère. À cause des différentes méthodes de sondage utilisées, c'est la seule évaluation que l'on puisse faire des différences réelles qui existent entre nos résultats et ceux du ministère.

13.123 Toutefois, puisque les sondages étaient fondés sur des échantillonnages statistiques plutôt que sur un dénombrement complet de tout le courrier livré au cours de la période étudiée, les mesures de différence pourraient être influencées par des événements fortuits et aléatoires. Au moyen de statistiques, il est possible de calculer l'effet éventuel des événements fortuits et de l'appliquer aux différences observées afin d'obtenir les différences minimales probables indiquées plus haut. Les différences réelles entre nos résultats et ceux du ministère sont sûrement aussi considérables que les différences minimales probables.

13.124 En nous appuyant sur notre travail, nous sommes raisonnablement confiants qu'il existait des différences réelles et considérables entre nos résultats et ceux de l'ENSP; l'ENSP a identifié une plus grande fiabilité du service local que ne pouvait déceler notre méthodologie. Selon nous, les résultats du ministère figurant dans les rapports publics ont gonflé la fiabilité du service local dans le cas des trois villes étudiées au cours des deux mois de notre étude.

13.125 Afin de pouvoir préparer ses rapports publics sur la qualité du service du courrier de première classe, les procédés de sondage du ministère des Postes devraient être modifiés:

-afin de mesurer le rendement du service de courrier qui est traité manuellement;

-afin de traduire le processus complet de la manutention:

-afin de comprendre les dimensions variées d'enveloppes, les méthodes d'inscription etc. qu'utilise le public.

13.126 Afin de faire des rapports publics sur le rendement de ses services postaux, le ministère des Postes devrait préciser clairement les méthodes utilisées pour obtenir les résultats de ses sondages.

Gestion de l'utilisation optimale du personnel

13.127 Nous avons examiné, au cours de notre vérification, la gestion des relations de travail, la préparation des négociations collectives, la planification des ressources humaines et la formation.

13.128 Gestion des relations de travail. La gestion des relations de travail au ministère des Postes comprend l'élaboration et la mise en application des modalités d'emploi et des processus de rajustement qui s'y rattachent. Elle comprend également d'autres activités connexes visant à améliorer les relations entre l'employeur et les employés et leurs représentants. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les programmes, les processus et les activités qui ont été conçus dans le but de favoriser les relations harmonieuses avec les employés et qui relèvent directement de la direction des Postes.

13.129 Les relations de travail qui ont toujours été difficiles au ministère des Postes, surtout depuis dix ans, l'étaient davantage pendant la période de mécanisation. Ces difficultés ont été souvent aggravées par la présence d'organismes centraux dans certaines activités telles les négociations collectives.

13.130 Tous font de grands efforts, afin qu'il y ait, entre les employés, leurs syndicats et la haute direction, de meilleures relations de travail. Malgré ces efforts, il y a encore des améliorations à apporter dans ce domaine. On ne saurait s'attendre à ce que les résultats soient rapides ou faciles.

13.131 La haute direction a rédigé et communiqué à toute l'organisation une version officielle de sa philosophie des relations de travail. Toutefois d'après notre examen, cette philosophie ne s'est pas toujours traduite par des plans d'action qui comportaient des objectifs précis à chaque niveau de l'organisation. La haute direction reconnaît qu'il faut que tous les surveillants et tous les gestionnaires de l'organisation s'intéressent, comprennent et acceptent les objectifs, les procédés et les plans pour de bonnes relations de travail.

13.132 La direction admet qu'il faille améliorer les relations employés- employeur. Plusieurs programmes novateurs de relations de travail et de communications ont été adoptés justement en vue d'une telle amélioration. Par exemple, un programme de communications dans l'ensemble de l'organisation et connu sous le nom de Cascade a servi à transmettre des renseignements aux employés des Postes. Un processus appelé Intergroupe a également été employé afin d'encourager les représentants syndicaux et la direction a se rencontrer, a discuter des problèmes communs et à rechercher des solutions. Les syndicats et la direction ont manifesté leur désir de collaborer en participant aux consultations.

13.133 À cause de l'influence qu'exercent les relations de travail sur le bon fonctionnement du ministère des Postes, il est important que la direction sache si les programmes de relations de travail produisent les effets voulus. Le ministère a tenté de maintes façons d'évaluer ces programmes. La plupart des méthodes d'évaluation, si ce n'est le programme Intergroupe, ne contenaient aucune
rétroaction directe des employés et, en général, les évaluations n'étaient pas effectuées régulièrement.

13.134 De plus, selon nous, il faut une plus grande participation des gestionnaires, de tous les niveaux afin d'améliorer les programmes de relations de travail et de communications. Afin que ces programmes réussissent il est essentiel que les gestionnaires, particulièrement ceux du niveau de surveillance, les acceptent et s'y conforment.

13.135 Une enquête officielle, comprenant des demandes de rétroaction des gestionnaires, serait un bon moyen d'obtenir des renseignements sur l'efficacité des programmes et en même temps un moyen d'encourager la participation des gestionnaires à l'amélioration de ces programmes. Il existe également des barèmes qui seraient utiles à l'évaluation des relations de travail qui, pour la plupart, sont surveillés étroitement par le ministère; ceux-ci comprennent le roulement du personnel, l'absentéisme, bon nombre de griefs, etc.

13.136 Le ministère des Postes devrait augmenter ses efforts afin d'évaluer de façon systématique l'efficacité de ses programmes de relations de travail et de communications.

13.137 Les responsabilités organisationnelles et les pratiques administratives étaient clairement définies au sein des Postes, mais il incombait quelquefois aux fonctionnaires spécialistes en relations de travail d'assumer les fonctions que l'on avait attribuées aux gestionnaires hiérarchiques. Bien que ceux-ci aient reçu une certaine formation dans ce domaine, ils ne la jugeaient pas suffisante pour leur permettre de s'acquitter adéquatement de leurs responsabilités.

13.138 La haute direction admet qu'il est nécessaire de stimuler des attitudes et des rapports positifs dans le domaine des relations de travail afin de créer un plus grand esprit de collaboration au travail. Plusieurs programmes de formation visant à apporter ces changements sont maintenant en vigueur. Il faudra cependant un certain temps avant que les changements souhaités ne se réalisent et que certains gestionnaires hiérarchiques acquièrent les aptitudes nécessaires pour créer une telle ambiance.

13.139 Les gestionnaires hiérarchiques devraient recevoir une formation plus poussée qui leur permettrait de mieux s'acquitter des responsabilités de relations de travail qui leur incombent.

13.140 Processus des négociations collectives. Notre vérification a comporté l'examen des processus utilisés par la haute direction des Postes pour préparer les négociations collectives et identifier les sujets de négociation. Nous n'avons examiné ni les processus mêmes de la négociation ni leurs résultats.

13.141 Le ministère des Postes administrait les conventions conclues avec 29 unités de négociation et a participé activement à la négociation de plusieurs d'entre elles. Ceci comprenait la négociation collective avec les deux unités les plus importantes, le Syndicat des Postiers du Canada (SPC) et l'Union des facteurs du Canada (UFC), qui regroupent plus des deux tiers de l'effectif total. La négociation collective se déroulait dans le cadre de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Cette Loi et plusieurs autres déterminaient le nombre de points négociables.

13.142 Plusieurs groupes ont joué un rôle important dans le processus de négociation, mais c'est au Conseil du Trésor, à titre d'employeur des fonctionnaires, qu'incombait les responsabilités fondamentales de la négociation collective. Ces dernières années, le Conseil du Trésor a délégué le pouvoir de négocier certains contrats à la direction des Postes en vertu de mandats de négociation très précis. Malgré cette délégation, le Conseil du Trésor a tout de même collaboré étroitement au processus craignant que l'on établisse un précédent dans certains contrats de la Fonction publique. Afin d'obtenir des éclaircissements sur les rôles et les attributions respectifs du Conseil du Trésor et de la direction des Postes dans le processus des négociations collectives, nous avons rencontré des représentants du Conseil du Trésor. Nous avons constaté que la direction des Postes s'était acquittée des responsabilités que lui avait confiées le Conseil du Trésor lors de la préparation des négociations.

13.143 Le ministère demanda officiellement à tous les gestionnaires les questions qu'ils croyaient devoir être négociées. On s'est inspiré de ces questions pour élaborer les stratégies et objectifs généraux qui serviront aux

négociations de l'année en cours. Les buts et stratégies à long terme des relations de travail ont influencé l'élaboration des stratégies de négociation. Nous avons également constaté qu'aucune stratégie ou but n'avait été déterminé au-delà de l'année en cours.

13.144 À titre de société de la Couronne, les Postes verront leurs responsabilités de négociations collectives s'accroître considérablement. Les Postes auront ainsi la possibilité d'établir des objectifs en vue des négociations futures et d'élaborer une méthode globale qui permettra d'identifier et d'évaluer les coûts, les incidences des propositions syndicales et patronales sur les opérations et l'administration, ainsi que les stratégies à utiliser à cette fin.

13.145 Il faudrait établir des objectifs à l'égard des négociations futures et élaborer des stratégies qui permettent de les atteindre.

13.146 Planification des ressources humaines. Nous avons examiné les systèmes qui permettent d'assurer que l'on dispose de suffisamment de personnes possédant les aptitudes nécessaires au moment et aux endroits voulus.

13.147 Dans le processus de la planification opérationnelle, la planification des ressources humaines se fonde sur des cibles et sur des niveaux de productivité déterminés à partir de données chronologiques, de taux et de comparaisons et sur les changements prévus. La répartition des ressources humaines est faite entre chacune des régions selon le budget des années-personnes approuvé par le Conseil du Trésor. Les régions attribuent aux districts les ressources humaines qui leur ont été allouées.

13.148 On n'utilisait pas suffisamment les normes de travail scientifiques qui pouvaient déterminer les besoins en ressources humaines, sauf pour la structuration des itinéraires des facteurs. On utilisait les normes de travail prédéterminées dans plusieurs secteurs et elles devaient être utilisées pour le service de messagerie et les opérations de guichet. Les normes de travail utilisées pour le traitement manuel du courrier qu'on avait déjà élaborées, n'étaient plus utilisées. Sans normes de travail, il était impossible de déterminer s'il y avait suffisamment de ressources humaines pour assurer que les opérations soient économiques et efficientes.

13.149 Des normes de travail scientifiques devraient, lorsque c'est possible, servir à déterminer les besoins en ressources humaines et à répartir ces ressources.

13.150 On a fait des analyses visant à identifier les vacances éventuelles des postes-clés ou supérieurs et à déterminer, au besoin, la disponibilité de la relève. Dans bien des cas, ces analyses comprenaient les postes de surveillants et de gestionnaires, afin que l'on puisse identifier les pénuries et les excédents de ces postes. Cependant on n'a fait aucune analyse et il n'existait aucun procédé officiel pour la planification des excédents ou des pénuries à long terme pour la plupart des autres catégories d'employés. Les besoins en personnel changent constamment et continueront à changer de même que la technologie, les données démographiques et les quantités de courrier connexes. Ainsi cela devient de plus en plus difficile de savoir si la planification actuelle des ressources humaines est suffisante pour répondre aux besoins en personnel qu'entraînent ces changements.

13.151 Le ministère des Postes devrait établir des procédés qui prévoiraient les pénuries et les excédents à long terme de tous les principaux

groupes de ressources humaines et élaborer des plans d'action permettant de faire face à ces situations.

13.152 Formation. Nous avons examiné les procédés qui servent à identifier les besoins de formation, afin de répondre aux exigences quant à la connaissance et aux aptitudes, d'améliorer le rendement au travail et de permettre l'adaptation aux changements technologiques et autres.

13.153 La responsabilité d'identifier les besoins en matière de formation et d'assurer que l'on reçoive la formation nécessaire incombe, comme il se doit dans l'ensemble de l'organisation, aux gestionnaires. En conséquence, afin de répondre aux besoins locaux, on a offert beaucoup de cours de formation. Toutefois, aucun groupe central n'était tenu d'élaborer et de maintenir un système d'information sur les programmes de formation disponibles ou d'assurer l'évaluation de l'efficacité de la formation fournie. Un groupe central était chargé de préparer un rapport annuel sur le coût total des programmes de formation.

13.154 Un groupe central devrait être chargé d'élaborer un système d'information sur les programmes de formation disponibles et de s'assurer que, dans l'en- semble du ministère des Postes, les besoins en formation soient identifiés et que l'efficacité de la formation soit évaluée.

Contrôles financiers, informatique et vérification interne

13.155 La protection des recettes. Nous avons examiné les procédés et contrôles utilises pour déceler les affranchissements insuffisants et percevoir les frais postaux en souffrance.

13.156 En général, c'est l'expéditeur qui détermine le tarif postal et qui utilise le timbre approprié ou l'impression appropriée sur la machine à affranchir. Il en est de même pour le gros expéditeur de courrier, c'est lui qui détermine le poids ou le nombre d'objets d'un envoi en vrai, applique le tarif puis inscrit le montant total des droits sur un état d'envoi qui accompagne le courrier jusqu,au bureau de poste ou à l'installation postale. Bien que le ministère des Postes ait établi des procédés pour déceler un affranchissement insuffisant et pour percevoir les frais postaux à payer, ces procédés étaient difficiles à mettre en application de façon cohérente à cause des responsabilités mal définies, d'un personnel insuffisamment formé, d'une trop grande quantité de courrier à certains moments du jour et de l'obligation de respecter les normes de livraison. En conséquence, le ministère des Postes possédait des renseignements incomplets sur les recettes perdues, malgré qu'il connaissait les principaux secteurs où l'affranchissement risquait d'être insuffisant. En vertu du plan d'action PPCG, un groupe de travail était chargé de traiter ce problème et de recommander les mesures appropriées.

13.157 Passif découlant des mandats-poste. Les Postes émettent chaque année environ 27 millions de mandats-poste qui entraînent des transactions monétaires de quelque 2,5 milliards de dollars. Le ministère est également responsable de l'encaissement d'un grand nombre de mandats-poste étrangers au nom d'autres administrations postales. Le système sur ordinateur qui contrôle actuellement le fonctionnement des mandats-poste existe depuis une dizaine d'années. Au 31 mars 1981, le passif à l'égard des mandats-poste en circulation représentait environ 61 millions du total de $ 76,9 millions du passif du ministère des Postes déclaré dans les Comptes publics du Canada.

13.158 Le Chapitre 6 de notre Rapport annuel de 1977, portant sur l'étude d'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (ESII) a recommandé que les Postes établissent des procédés qui lui permettent de concilier les rapports sur les mandats-poste au grand livre général afin d'assurer la précision des rapports et de permettre l'utilisation des dossiers d'ordinateur pour appuyer le total des comptes. Au moment de notre vérification intégrée, le ministère n'avait pas encore tenu compte de cette recommandation.

13.159 Dans le cadre de notre vérification, nous avons tenté de concilier les dossiers de mandats-poste au grand livre général à l'égard de $ 55 des $61 millions de passif découlant des mandats-poste en circulation au 31 mars 1981. Nous avions estimé, au début, un écart net éventuel qui démontrait que le ministère des Postes avait sous-évalué le passif à l'égard des mandats-poste d'environ $ 5,5 millions. Depuis notre vérification, nous avons reçu des renseignements supplémentaires susceptibles d'influer sur la conciliation; il était donc impossible de déterminer l'écart exact, le cas échéant. Le problème important découle du fait que le système a été conçu pour que les mandats-poste soient dûment payables et non pour faciliter la conciliation entre les dossiers de mandats-poste et les comptes du grand livre. Les quelque $ 61 millions de passif comprenaient également un solde en circulation de $ 4,7 millions accumulé au cours des années et représentant les mandats-poste antérieurs à 1970 que nous ne pouvions vérifier puisque le ministère des Postes ne pouvait nous fournir des documents à l'appui.

13.160 Le ministère des Postes devrait établir des contrôles comptables appropriés sur les comptes du passif à l'égard des mandats-poste en circulation.

13.161 La gestion de l'informatique. Notre examen a porté surtout sur les pratiques de gestion liées à l'utilisation des ressources en informatique, notamment dans la planification de ces ressources.

13.162 Le ministère des Postes dépense environ $ 10 millions par année et emploie 270 personnes pour concevoir et exploiter ses principaux systèmes financiers et systèmes d'information d'envergure nationale. Les systèmes financiers liés aux caisses-recettes, au réglage des machines à affranchir, aux valeurs postales et aux mandats-poste enregistrent les transactions de plus de 8 000 bureaux de poste. Ces systèmes représentent annuellement environ $ 4 milliards de transactions en espèces et contrôlent l'utilisation de 117 000 machines à affranchir, la vente de 2 milliards de timbres et l'émission de 27 millions de mandats-poste. Les systèmes nationaux d'information fournissent des renseignements sur la quantité du courrier, la commercialisation, la fiabilité du service, l'utilisation des ressources humaines et le personnel.

13.163 Au moment de notre examen, le ministère ne possédait aucun plan à long terme qui visait les besoins en systèmes et leur élaboration, ni de plan à long terme formulant les buts de l'informatique et les besoins connexes en ressources. Il ne s'appuyait sur aucune base reconnue pour déterminer l'ordre de priorité des travaux d'élaboration des systèmes. De plus, il n'y avait que très peu d'examens effectués puisque les responsabilités étaient mal définies quant à l'examen périodique des principaux systèmes sur ordinateur. Cette situation était aussi attribuable en partie au manque de ressources.

13.164 Plusieurs des systèmes d'information ont été élaborés indépendamment les uns des autres afin de répondre au besoin de renseignements sur les quantités, sur l'utilisation des ressources humaines et sur le résultat des opérations. La haute direction a reconnu la nécessité d'un système intégré et

d'un plan à long terme en matière d'informatique; l'élaboration de ce système et de ce plan feront partie du plan d'action PPCG.

13.165 Le ministère des Postes devrait élaborer un plan et une stratégie à longs termes pour répondre aux besoins en information de gestion et en installa- tions pour le traitement sur ordinateur.

13.166 Le ministère des Postes devrait s'assurer que tous les importants systèmes d'informatique font l'objet d'évaluations périodiques.

13.167 Vérification interne. Le Chapitre 12 de notre Rapport de 1978 communiquait les résultats d'un examen d'envergure gouvernementale sur la vérification interne. Nous avions alors souligné la nécessité d'une vérification interne intégrée au sein du gouvernement et établi les critères minimaux pour l'exécution de ce travail. Notre étude de 1978 comprenait la fonction de vérification interne des Postes. Dans le cadre de notre vérification intégrée, nous avons fait le suivi de nos constatations de 1978 et avons constaté que, même si les Postes avaient fait des efforts en vue de corriger les faiblesses décelées, il faudrait tout de même que l'on apporte des améliorations dans les secteurs importants que nous signalons ci-après.

13.168 À la suite de notre examen de 1978, le ministère des Postes a émis une nouvelle politique en matière de vérification interne décrivant les liens hiérarchiques au sein de l'organisation. Cette politique précisait le mandat antérieur mais continuait à limiter les activités de vérification à la gestion financière. Le plan d'action PPCG des Postes contenait un projet visant la révision du mandat de la vérification interne afin de fournir à la haute direction une évaluation de tous les aspects des activités du ministère. La révision du mandat a été reportée a cause de la conversion au statut de société de la Couronne.

13.169 De même, les Postes ont indiqué leur intention de commencer a mettre en application les mesures correctives visant à corriger les faiblesses décelées dans le domaine de la planification de la vérification. La révision prévue de la politique de vérification prouve le bien-fondé de cette intention mais le succès de sa mise en application dépend de la participation active de la haute direction.

13.170 Notre examen de la portée élargie du mandat de vérification interne, soumis à l'approbation du président de la société, nous a révélé que si le mandat est accepté, la haute direction devrait recevoir les renseignements et conseils nécessaires. Ainsi la fonction de vérification interne ayant une plus grande autorité devrait inspirer à notre Bureau une plus grande confiance et éliminer le double emploi.

13.171 Le ministère des Postes devrait adopter une vérification interne intégrée.

L'information destinée au Parlement

13.172 Le Bureau du contrôleur général a entrepris de réviser la forme et le contenu du Budget des dépenses et des Comptes publics. Le Comité des comptes publics, dans son rapport du 23 mars 1979, a recommandé que "toutes les sociétés de la Couronne, telles qu'elles sont définies par la Loi sur l'administration financière émergent au Budget, qu'il y ait eu demande de crédit ou non, et que chaque société présente un tableau général complet de ses activités". Le gouvernement et les Postes devraient se référer aux observations de vérification

qui suivent lorsqu'ils prennent des décisions sur le type de renseignements et le genre de détails à fournir au Parlement.

13.173 Réalisation des objectifs. Le Budget des dépenses actuel traduit l'objectif principal du ministère des Postes. Du point de vue financier cet objectif est assez précis puisque les Postes doivent fournir des services postaux "sans recourir à l'impôt général sauf pour couvrir les pertes subies au titre de la réalisation d'autres objectifs du gouvernement". Pourtant, comme nous l'avons signalé plus tôt, tant que les Postes n'auront pas déterminer tous les "autres objectifs du gouvernement" susceptibles de subventions et les coûts et recettes associés, le ministère ne sera pas en mesure de montrer qu'il fournit des services postaux sans perte ni profit.

13.174 Certains renseignements sur la réalisation des objectifs sont actuellement présentés dans le Budget des dépenses sous la forme d'un tableau supplémentaire dans lequel les recettes et les coûts sont ventilés d'après les classes de courrier. Ce genre de renseignements pourrait être mieux apprécié si les autres objectifs du gouvernement ainsi que les coûts et recettes qui s'y rapportent étaient décrits dans le Budget des dépenses, comme cela s'est fait pour les subventions liées à la livraison du courrier des publications.

13.175 L'autre volet de l'objectif soit la "qualité de service qui réponde à leurs (Canadiens) besoins", a été défini par le ministère des Postes en fonction de la rapidité, de la fiabilité et de la disponibilité des services postaux au public. Le ministère a élaboré des normes de service dans ces secteurs. Des renseignements succincts sur les normes de service pourraient être présentés dans le Budget des dépenses pour que les députés puissent mieux comprendre cet aspect de l'objectif. Si on fournissait ces renseignements on pourrait également fournir une comparaison entre les résultats obtenus et les normes établies.

13.176 Renseignements sur le rendement. Les opérations du courrier comportent quatre activités principales: la levée et la livraison du courrier, la distribution du courrier (transport entre les bureaux de poste), le traitement du courrier et la commercialisation, y compris les services au guichet. Chacune peut être divisée en plusieurs sous-activités ou processus qui se déroulent à divers endroits au Canada. Par exemple, le traitement du courrier peut se diviser en traitement manuel et mécanisé. Pour aider les députés à évaluer la nécessité de la demande de ressources, le Budget des dépenses pourrait fournir des données succinctes sur les facteurs qui influencent les besoins en ressources de chaque activité ou processus. On pourrait fournir, par exemple, des données sur la quantité de courrier prévu qui pourrait être trié par des moyens mécaniques et du courrier qui doit être trié manuellement, la productivité prévue (extrants/intrants) ainsi que sur l'efficience prévue (productivité par rapport à une norme).

13.177 Une comparaison entre les résultats proposés selon le Budget des dépenses pour l'exercice et les résultats prévus pour l'année en cours aiderait à évaluer les ressources nécessaires au programme. On pourrait ensuite présenter l'explication des écarts entre les résultats prévus et les résultats réels dans les Comptes publics ou dans le rapport annuel du ministère.

13.178 Renseignements additionnels. Il serait utile que les députés connaissent également les hypothèses de la situation future des Postes, qui ont servi à la préparation du Budget des dépenses du ministère. De telles hypothèses comprennent les prévisions des transferts démographiques et des changements dans la quantité du courrier. De même, le Budget des dépenses

pourrait comporter des résumés des études du coût-avantage ainsi que les moyens de fournir divers niveaux de service, surtout si ces études ont un effet sur le nombre de ressources demandées dans le Budget des dépenses.

13.179 À cause de la taille de cet effectif et du fait que les traitements et salaires constituent la dépense la plus considérable du ministère, les députés pourraient vouloir posséder des renseignements à ce sujet ainsi que sur les principales conventions collectives.

Sommaire des recommandations et commentaires du ministère des Postes

L'efficacité des programmes

Recommandation

13.48 Il faudrait mesurer régulièrement le rendement de tous les services importants, comparer les résultats aux normes de service établies et prendre les mesures nécessaires qui s'imposent lorsqu'il y a un écart important entre les niveaux réels et les normes.

Commentaire du ministère

Les plans à long terme établis prévoient le développement du programme actuel de mesure de la performance. Ces améliorations, qui ne seront apportées au programme que si elles sont rentables, permettront d'obtenir des données plus précises et plus nombreuses et une meilleure analyse des résultats, et de prendre des mesures plus efficaces pour corriger les écarts par rapport aux normes établies.

Recommendation

13.51 Il faudrait établir des procédés d'évaluation, lorsque cela est possible, afin de déterminer dans quelle mesure les directives nationales sur la disponibilité du service sont respectées, d'évaluer l'incidence du coût et des recettes et de déterminer si les procédés seront toujours pertinents.

Commentaire du ministère

Un contrôle périodique est effectué par le biais de vérifications fonctionnelles (notamment une analyse permanente de la réaction des clients), pour déterminer dans quelle mesure tous les Canadiens peuvent profiter de toutes les prestations postales. Les plans élaborés par les Postes canadiennes pour améliorer la qualité de l'information sur les dépenses et les recettes permettront de procéder à une analyse permanente et plus efficace des prestations postales offertes.

Recommandation

13.53 Le ministère des Postes devrait identifier, dans la mesure où cela est possible, tous les services qui aident à atteindre les autres objectifs du gouvernement; il devrait déterminer les coûts et les recettes qui pourraient raisonnablement leur être imputés.

Commentaire du ministère

Le plan du P.P.C.G. des Postes canadiennes prévoit

l'élaboration et la mise en oeuvre de systèmes améliorés de comptabilité de prix de revient permettant, entre autres, de déterminer les dépenses et les recettes reliées aux prestations postales assurées afin de réaliser d'autres objectifs du gouvernement. Dans l'intervalle, les Postes canadiennes étudient les moyens d'obtenir de meilleures données sur les recettes et les dépenses reliées à leurs produits.

La planification générale et contrôle

Recommandation

13.65 Le ministère des Postes devrait réviser le processus de planification en vue:

-de fournir à la gestion les renseignements sur le milieu, les ressources et les opérations ainsi que les autres renseignements dont elle a besoin dans son processus de planification et de prise de décision;

-de raccourcir le cycle de planification afin que les décisions prises se rapprochent plus du début de l'exercice déterminé;

-d'assurer un rapprochement entre les planifications commerciale et financière;

-de permettre les modifications aux plans et aux budgets afin de mieux traduire la situation actuelle du milieu et des opérations.

Commentaire du ministère

Lors de l'élaboration du nouveau système de planification qui est en voie d'être appliqué, on a tenu compte de toutes les améliorations au processus de planification suggérées.

Recommandation

13.66 Le ministère des Postes devrait élaborer un système approprié de comptabilité de prix de revient.

Commentaire du ministère

L'élaboration d'un système de comptabilité de prix de revient approprié constitue l'un des travaux les plus importants du plan du P.P.C.G. intitulé "Travaux de comptabilité".

Recommandation

13.70 Le processus de rapport mensuel sur les normes de rendement devrait être révisé afin d'assurer la présentation plus exacte des renseignements appropriés et opportuns, compte tenu de la nécessité de fournir aux gestionnaires, de tous les niveaux, de meilleurs renseignements leur permettant de faire un choix judicieux entre les buts de rendement et de les aider à prendre les décisions opérationnelles voulues.

Commentaire du ministère

La méthode visant l'établissement de rapports mensuels donnant des renseignements pertinents et d'actualité permettant de comparer la performance réelle avec la performance standard, fait l'objet d'une étude permanente.

Une partie de cette étude est effectuée dans le cadre du travail de comptabilité de prix de revient du P.P.C.G., travail qui devrait aider les Postes à décider si elles doivent accorder plus d'importance aux objectifs relatifs à la performance ou à la répartition des ressources.

La gestion des opérations postales

Recommandation

13.87 Les Postes devraient s'assurer que des procédés appropriés de planification et de contrôle des opérations existent dans tous les établissements postaux et que les rôles et les responsabilités liés à ces fonctions soient clairement définis et communiqués à tous les intéressés.

Commentaire du ministère

La direction des Postes canadiennes a pris des mesures pour que des systèmes de contrôle et de planification de la production soient utilisés dans les plus importants établissements mécanisés. Un plan de travail de la Société a été élaboré afin de réexaminer les méthodes utilisées pour concevoir et appliquer des systèmes nationaux de contrôle et de planification de la production, notamment dans les petits établissements. Cette méthode consistera, entre autres, à étudier la politique, les procédures et la structure organisationnelle, de la Société, ses rôles et ses responsabilités, de même que ses priorités en matière de traitement et les mesures de dotation en personnel qui seront nécessaires pour respecter les normes de service.

Recommandation

13.90 Il faudrait élaborer des normes de travail scientifiques à l'égard de toutes les principales fonctions du traitement du courrier afin que celles-ci servent à déterminer s'il est possible d'améliorer la productivité et de faciliter la dotation en personnel et la planification des opérations.

Commentaire du ministère

Des normes de travail prédéterminées pour les principales tâches reliées au traitement du courrier sont en cours d'élaboration. Lorsque les travaux d'élaboration seront terminés, ces normes seront transmises à des groupes d'exploitation afin de les aider pour la dotation et la planification de la production.

Recommandation

13.104 Les Postes devraient examiner leurs procédés actuels de prestation de services des facteurs afin d'en améliorer l'économie et l'efficience.

Commentaire du ministère

Les Postes canadiennes évaluent présentement la pertinence et l'actualité des méthodes reliées à toutes les normes établies dans le Système de mesure des itinéraires de facteur (S.M.I.F.). Au besoin, les formules utilisées pour

l'établissement des circuits seront évaluées en tenant compte des conventions collectives.

Lorsque cette étude sera terminée, les mesures correctrices appropriées seront prises.

Le système devrait alors permettre de mesurer de façon juste et équitable le travail accompli dans une journée.

Recommandation

13.110 Le ministère des Postes devrait s'assurer qu'il dispose de systèmes de mesures convenables pour surveiller le rendement de chacun de ses principaux services postaux.

Commentaire du ministère

Le système complémentaire du Système national d'évaluation des prestations postales (S.N.E.P.P.) proposé prévoit un système de mesure permettant de contrôler la performance dans le cas des principales prestations postales. Ce plan est sur le point de faire l'objet d'une évaluation du point de vue financier.

Recommandation

13.111 Le ministère des Postes devrait présenter, au moins une fois par année, des rapports publics sur le rendement de ses principaux services postaux.

Commentaire du ministère

Nous n'avons jamais écarté la possibilité de divulguer au public les chiffres sur notre performance pour ce qui est de nos prestations postales et la direction de la Société recevra une recommandation à cet effet.

Recommandation

13.125 Afin de pouvoir préparer ses rapports publics sur la qualité du service du courrier de première classe les procédés de sondage du ministère des Postes devraient être modifiés:

-afin de mesurer le rendement du service de courrier qui est traité manuellement;

-afin de traduire le processus complet de la manutention;

-afin de comprendre les dimensions variées d'enveloppes, les méthodes d'inscription etc. qu'utilise le public.

Commentaire du ministère

Les plans à long terme de la Société prévoient un programme permettant d'améliorer les essais sur le courrier. Plus précisément, on procède actuellement à l'évaluation du plan "Système complémentaire du S.N.E.P.P.", conçu pour obtenir un meilleur contrôle de la qualité du service accordé au courrier de première classe en faisant appel aux services d'organismes de l'extérieur.

Recommandation

13.126 Afin de faire des rapports publics sur le rendement de ses services postaux, le ministère des Postes devrait préciser clairement les méthodes utilisées pour obtenir les résultats de ses sondages.

Commentaire du ministère

Si on prend la décision de publier à l'avenir les résultats des sondages, on verra à nommer une personne qui pourra fournir les renseignements nécessaires afin d'obtenir les résultats voulus.

Gestion de l'utilisation optimale du personnel

Recommandation

13.136 Le ministère des Postes devrait augmenter ses efforts afin d'évaluer de façon systématique l'efficacité de ses programmes de relations de travail et de communications.

Commentaire du ministère

Les Postes canadiennes ont pour objectif de veiller à ce que leurs employés participent activement à la réalisation des objectifs de la Société. Un certain nombre de stratégies ont donc été élaborées afin:

a)d'améliorer les relations de travail;

b)d'assurer l'échange rapide de données détaillées.

Ces travaux feront l'objet d'une évaluation systématique et constante.

Recommandation

13.139 Les gestionnaires hiérarchiques devraient recevoir une formation plus poussée qui leur permettrait de mieux s'acquitter des responsabilités de relations de travail qui leur incombent.

Commentaire du ministère

Les plans et les stratégies des Postes canadiennes réunis dans un document intitulé "Amélioration de l'efficacité des cadres intermédiaires et des surveillants", ont pour objet la formation des cadres, notamment dans le domaine des relations de travail. L'application de ces plans dans leur ensemble devrait d'ailleurs permettre d'améliorer les relations de travail.

Recommandation

13.145 Il faudrait établir des objectifs à l'égard des négociations futures et élaborer des stratégies qui permettent de les atteindre.

Commentaire du ministère

En tant que société de la Couronne, les Postes canadiennes seront entièrement responsables de la négociation collective. C'est un fait établi qu'il faut des stratégies et des objectifs à long terme en matière de négociation; la Société

devra donc en élaborer dans le cadre de ses nouvelles responsabilités dans ce domaine.

Recommandatiom

13.149 Des normes de travail scientifiques devraient, lorsque c'est possible, servir à déterminer les besoins en ressources humaines et à répartir ces ressources.

Commentaire du ministère

Des normes de travail prédéterminées pour les principales tâches reliées au traitement du courrier sont en cours d'élaboration. Lorsque les travaux d'élaboration seront terminés, ces normes seront transmises aux fins d'établissement des besoins en ressources.

Recommandation

13.151 Le ministère des Postes devrait établir des procédés qui prévoiraient les pénuries et les excédents à long terme de tous les principaux groupes de ressources humaines et élaborer des plans d'action permettant de faire face à ces situations.

Commentaire du ministère

Les stratégies actuelles des Postes canadiennes sur la planification de carrière et de la relève permettront à la Société de prévoir ses besoins en ressources humaines et d'élaborer des plans d'actions permettant d'y répondre.

Recommandation

13.154 Un groupe central devrait être chargé d'élaborer un système d'information sur les programmes de formation disponibles et de s'assurer que, dans l'ensemble du ministère des Postes, les besoins en formation soient identifiés et que l'efficacité de la formation soit évaluée.

Commentaire du ministère

C'est le cadre supérieur chargé du Personnel qui s'occupera de tous les aspects de la formation.

Contrôles financiers, informatique et vérification interne

Recommandation

13.160 Le ministère des Postes devrait établir des contrôles comptables appropriés sur les comptes du passif à l'égard des mandats-poste en circulation.

Commentaire du ministère

Les Postes canadiennes estiment qu'elles exercent un contrôle comptable suffisant et prennent les mesures préventives voulues relativement aux mandats-poste et à la dette qui découle de la vente de mandats-poste. Le rapprochement entre les comptes des mandats-poste et autres comptes auxiliaires et le grand livre est effectué dans le cadre du travail sur la procédure de rapprochement nationale. L'application globale de cette procédure permettra

d'améliorer le processus de rapprochement et de veiller à l'exactitude des totaux pour les comptes inscrits au grand livre.

Recommandation

13.165 Le ministère des Postes devrait élaborer un plan et une stratégie à longs termes pour répondre aux besoins en information de gestion et en installations pour le traitement sur ordinateur.

Commentaire du ministère

Un plan et la stratégie à long terme nécessaire pour répondre aux besoins d'information des cadres et pour obtenir les installations de traitement informatisées devant être utilisées à cette fin, font maintenant partie du programme du P.P.C.G. et seront intégrés au plan à long terme de la Société.

Recommandation

13.166 Le ministère des Postes devrait s'assurer que tous les importants systèmes d'informatique font l'objet d'évaluations périodiques.

Commentaire du ministère

Il incombera à la nouvelle société de veiller à ce que l'on procède à l'évaluation en question.

Recommandation

13.171 Le ministère des Postes devrait adopter une vérification interne intégrée.

Commentaire du ministère

L'énoncé de politique visant à la portée de la vérification interne afin de répondre aux exigences de l'organisation, de même que le plan de vérification et d'organisation connexe qui a été proposé, sont prêts et n'ont plus qu'à être approuvés par le conseil d'administration de la Société canadienne des postes.

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

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Introduction | 14.1 | 471 |
| Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Système de prestations et de trop-payés | 14.2 | 471 |
| Régime de pensions du Canada - Nécessité de définir des modalités de financement à long terme | 14.3 | 473 |
| Compte du fonds des changes - Valeur de l'or et inclusion dans le revenu des gains nets sur la vente d'or | 14.4 | 474 |
| Commission de la Capitale nationale - Déclaration non appropriée des soldes non dépensés de crédits parlementaires | 14.5 | 475 |
| Monnaie royale canadienne - Pratiques commerciales qui ne sont pas conformes à la politique et aux lignes directrices du gouvernement | 14.6 | 476 |
| Entités visées dans le volume I des Comptes publics | 14.7 | 476 |
| Entités visées dans le volume Il des Comptes publics | 14.8 | 477 |
| Sociétés de la Couronne visées dans le volume III des Comptes publics | 14.9 | 478 |
| Entités n'apparaissant pas dans les Comptes publics | 14.10 | 478 |




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

14.1 Introduction. Ce chapitre traite des plus importantes restrictions et d'autres observations comprises dans nos rapports de vérification sur les états financiers annuels des sociétés de la Couronne et d'autres entités.

Il incombe au Bureau de vérifier les états financiers annuels de 34 sociétés de la Couronne, (corporations de mandataire et de propriétaire)

mentionnées aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière (LAF) et d'en faire rapport. Les vérifications de ces sociétés et les rapports qui en découlent sont conformes aux dispositions de l'article 77 de la LAF; celles-ci obligent 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".

En plus, le Bureau vérifie les états financiers annuels de 50 autres entités distinctes et en fait rapport. Ces entités sont des sociétés de la Couronne (corporations de département) énumérées à l'annexe B de la LAF, ainsi que des conseils, des commissions, des administrations territoriales et leurs organismes, des caisses distinctes et des comptes spéciaux comme le Compte du fonds des changes, le Compte du régime de pensions du Canada et le Compte d'assurance-chômage.

Nos rapports sur la vérification des états financiers de l'exercice en cours contiennent l'opinion avec restriction du vérificateur ou autres observations qu'il formule:

-lorsque des lacunes ou des manques d'uniformité ont été relevés dans la mise en application des conventions comptables énoncées;

-lorsque les opérations ne respectaient pas les lignes directrices du Conseil du Trésor;

-lorsqu'une société effectuait des opérations importantes qui dépassaient le cadre de ses pouvoirs statuaires.

14.2 Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Système de prestations et de trop-payés. Notre Rapport de 1980 (paragraphe 11.9) signalait des faiblesses de contrôle dans le système de prestations et de trop-payés du Compte d'assurance-chômage. Le rapport de vérification présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, portant sur les états financiers du Compte d'assurance-chômage pour l'exercice terminé le 31 décembre 1980, indiquait que la Commission avait, en 1980, poursuivi ses efforts afin d'exercer un meilleur contrôle sur le versement de prestations en élargissant la portée de nouveaux systèmes et d'autres procédés. Toutefois, la vérification a révélé que des prestations avaient été versées à des bénéficiaires qui n'y avaient pas droit et que certains bénéficiaires n'avaient pas reçu les prestations auxquelles ils avaient droit.

Il faudra plusieurs années avant de pouvoir se rendre compte si les modifications apportées aux systèmes et la mise en oeuvre de nouveaux systèmes afin d'appliquer la Loi sur l'assurance-chômage apporteront les résultats espérés. En 1979, la Commission a mis en place et modifié un certain nombre de systèmes importants et, en 1980, en a élargi la portée. À cause de ces changements, nous avons modifié notre étude; il a donc été impossible de faire une estimation des trop-payés et des paiements insuffisants comme celle de l'étude détaillée de 1978. Cette année-là, l'échantillonnage statistique comprenait des procédés approfondis permettant de vérifier la validité des renseignements fournis à la Commission par les employeurs. Les résultats de cette étude ont révélé que le montant total de trop-payés que la Commission n'avait pas décelés était évalué à $ 290 millions tandis que les paiements insuffisants étaient évalués à $ 67 millions.

Cependant, en fonction des résultats de notre étude modifiée des prestations versées en 1980, nous avons déterminé qu'il y avait encore des

trop-payés et des paiements insuffisants que la Commission n'avait pas décelés. Les résultats de l'étude révèlent également que, dans bon nombre de cas, la Commission n'a pas utilisé tous les procédés administratifs nécessaires lors du traitement des paiements de prestations continus. Ceci aurait pu entraîner des trop-payés et des paiements insuffisants supplémentaires.

Au cours des années 1979 et 1980, la Commission a mis en place et a élargi la portée de plusieurs systèmes importants qui, selon elle, permettront de mieux contrôler le système de prestations et de trop-payés:

-un système de contrôle des décisions qui permet d'assurer que toutes demandes initiales et les décisions qui s'y rapportent, traitées par les centres d'informatique régionaux, ont été autorisées et approuvées par des agents d'assurance et bien enregistrées;

-un nouveau formulaire de relevé d'emploi et un nouveau système qui devraient réduire la fréquence des erreurs dans les données fournies par les employeurs;

-un nouveau système d'avis d'embauche qui demande aux employeurs de fournir volontairement à la Commission des renseignements sur l'embauche de nouveaux employés.

En 1980, on a également modifié le système de contrôle et d'assurance de la qualité. Ce système a été conçu afin de déceler et corriger les erreurs avant l'introduction des données dans l'ordinateur et afin de déterminer la source des erreurs répétitives et de prendre les mesures préventives qui s'imposent.

Notre Bureau continuera de surveiller les résultats découlant de ces modifications et effectuera des études détaillées sur les prestations versées aux bénéficiaires afin de mesurer l'incidence de ces modifications.

14.3 Régime de pensions du Canada - Nécessité de définir des modalités de financement à long terme. C'est d'abord dans le paragraphe 17.6 de notre Rapport annuel de 1977 que nous avons attiré l'attention du Parlement sur le financement du Régime de pensions du Canada.

Dès l'instauration du Régime en 1965, il était évident que le taux des cotisations combinées des employés et employeurs de 3,6 p. 100 ne suffirait à couvrir le coût des prestations et les frais d'administration que pendant une certaine période et qu'il faudrait réviser les modalités de financement 10 à 15 ans après l'instauration du régime. Au cours des premières années, l'excédent des contributions et des revenus d'intérêt sur les prestations et les dépenses entraînerait une accumulation de fonds qui seraient mis à la disposition des provinces. Au 31 mars 1981, l'excédent s'élevait à $ 18,9 milliards ($ 16,8 milliards en 1980).

En vertu de la Loi sur le Régime de pensions du Canada, l'actuaire en chef du Département des assurances doit préparer, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport fondé sur une vérification actuarielle de l'application de la Loi et de l'état du Compte du régime de pensions du Canada. Le dernier rapport présenté à la Chambre des communes le 18 décembre 1978, révélait que, si l'on continuait à appliquer le taux de cotisation actuel de 3,6 p. 100, en 1985, le coût annuel des prestations et des dépenses dépasserait le montant des cotisations annuelles. Si l'augmentation du taux des cotisations était reportée au-delà de 1992, les fonds commenceraient à diminuer et, en l'an 2003, ils seraient épuisés.

Il faut le consentement du gouvernement fédéral et des provinces, afin de modifier les modalités de financement du Régime. Il faut également que le Parlement soit saisi de la question deux années et un jour avant leur entrée en vigueur. Ces conditions préalables et les mesures prises aux fins d'un financement à long terme sont contenues dans les deux derniers paragraphes de la note 3 jointe aux états financiers:

Bien que le Régime de pensions du Canada soit administré par le gouvernement du Canada, ce dernier n'a pas le pouvoir exclusif d'apporter des modifications au Régime. En vertu de la Loi actuelle, avant qu'un amendement ne soit préparé pour modifier le niveau général des prestations ou le taux de cotisation, il faut, en plus du consentement d'au moins les deux tiers des dix provinces, (représentant au moins les deux tiers de la population), que la question ait été présentée au Parlement au moins deux ans et un jour au préalable. Cependant, à deux occasions, lorsqu'il a fallu modifier le Régime, l'on a passé outre à cette obligation de saisir le Parlement de la question. La politique de financement à long terme du Régime de pensions du Canada est présentement à l'étude par les provinces et le gouvernement fédéral et comprendra le moment et le taux d'augmentation du taux de cotisation.

L'élaboration d'une politique de financement à long terme a débuté en 1977 lorsqu'un sous-comité du Comité permanent fédéral-provincial des fonctionnaires sur les questions fiscales et économiques a reçu le mandat d'étudier la question de financement du Régime. La phase technique de ce travail est terminée. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral et les dix gouvernements provinciaux sont à élaborer des politiques qui leur permettront de créer leurs propres stratégies; il y aura ensuite négociation entre le fédéral et les provinces. On n'a toutefois fixé aucune date limite déterminant la fin de la phase de l'élaboration de politiques, ou le début de la phase des négociations.

Dans notre rapport au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social sur l'état des opérations du Compte du régime de pensions du Canada et celui du Fonds de placement du régime de pensions du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 1981, nous avons signalé les principales modifications financières prévues pour 1985, 1992 et 2003. Nous avons également souligné que, puisque les provinces doivent consentir à toute modification apportée au niveau général des prestations ou au taux des cotisations et qu'il faille, à moins qu'on y passe outre, présenter une demande au Parlement deux ans et un jour au préalable, il faudra prendre une décision sur les modalités d'un financement à long terme dans un avenir rapproché.

14.4 Compte du fonds des changes - Valeur de l'or et inclusion dans le revenu des gains nets sur la vente d'or. Le Compte du fonds des changes est un compte établi au nom du ministre des Finances, régi par la Loi sur la monnaie et les changes et géré par la Banque du Canada afin d'aider à contrôler et à protéger la valeur du dollar canadien à l'étranger.

À notre avis, deux genres de transactions ont été comptabilisées conformément aux conventions comptables du Compte du fonds de change, bien que cela ne soit pas conforme à l'article 16 de la Loi sur la monnaie et les changes.

Les voici:

-Au 31 décembre 1980, la valeur comptable de 20 982 mille onces troy d'or fin n'était pas rajustée selon sa valeur sur le marché des matières premières ($ 589,90 É.-U.) mais inscrite au coût originaire approximatif ($ 44,64 É.-U.). Donc, le revenu ne contenait pas la valeur des gains non réalisés qui constituent la différence entre la valeur sur le marché des matières premières et le coût originaire approximatif.

-Les gains nets réalisés sur la vente d'or ($ 800,8 millions en 1980) sont inscrits comme gains de réévaluation, sont imputés au revenu en montants égaux sur une période de trois ans et sont versés au Fonds du revenu consolidé (FRC) sur une période de trois ans. Ces gains nets réalisés devraient être compris dans le revenu déclaré pour l'exercice et versés au FRC dans les trois mois qui suivent la fin de l'exercice.

Notre rapport de vérification présenté au ministre des Finances pour l,exercice terminé le 31 décembre 1980 indiquait que ces questions devaient être portées à l'attention du Parlement. Des hauts fonctionnaires du ministère des Finances ont manifesté leur intention de proposer des modifications à la Loi sur la monnaie et les changes, qui fourniraient une autorisation statuaire aux pratiques comptables utilisées actuellement pour le Compte du fonds des changes.

14.5 Commission de la Capitale nationale - Déclaration non appropriée des soldes non dépensés de crédits parlementaires. C'est dans notre Rapport de 1980 (paragraphe 11.17) que nous avons divulgué la retenue des soldes non dépensés de crédit.

Pour l'exercice terminé le 31 mars 1981, la Commission de la Capitale nationale a reçu, en vertu de l'autorisation accordée par le crédit 45, un montant de $ 35,9 millions ($ 31,6 millions en 1980) au titre des dépenses nettes d'exploitation. De ce montant, $ 2,9 millions ($ 2,6 millions en 1980) n'avaient pas été dépensés par la Commission au 31 mars 1981, et nous sommes d'avis que cette somme devrait être comptabilisée à cette date comme élément de passif à court terme et devrait être virée au Fonds du revenu consolidé (FRC). Avant 1980 la Commission virait les soldes non dépensés au FRC. La Commission s'appuyant sur l'avis juridique du ministère de la Justice a retenu la somme de $ 2,9 millions afin de subvenir aux dépenses des années subséquentes et a déclaré cette somme comme élément de l'Avoir du Canada sous la rubrique "Fonds général".

Le fait que la Commission ne comptabilise pas les soldes non dépensés comme des montants dus au Canada entraîne, dans les états financiers du 31 mars 1981, une déclaration en moins du passif à court terme et de l'insuffisance du fonds de roulement de $ 5,5 millions ($ 2,6 millions en 1980) ainsi qu'une déclaration en trop de l'Avoir du Canada de $ 5,5 millions; ceci constitue également une déclaration non appropriée d'un passif sous la rubrique "Avoir du Canada".

Nous croyons que tout crédit reçu pendant un exercice ne devrait servir qu'aux dépenses d'exploitation de l'exercice, et tout excédent des montants reçus sur les montants dépensés devrait s'annuler, comme le prévoit la Loi sur l'administration financière, et être retourné au Fonds du revenu consolidé au cours de l'exercice suivant. Nous croyons que cette façon de faire est conforme aux intentions du Parlement exprimées dans le libellé du crédit 45 de 1980-1981. En outre, il y a perte du contrôle parlementaire lorsque le crédit annuel octroyé à la Commission pour un exercice donné sert à financer les dépenses d'un exercice ultérieur qui dépassent les sommes approuvées par le Parlement pour cet exercice.

En 1980-1981, la Commission a utilisé le solde non dépensé de son crédit de $ 2,6 millions pour 1979-1980 pour rembourser des emprunts auprès du Canada à la demande du Conseil du Trésor. A notre avis, cette somme aurait dû être virée au FRC comme montant périmé.

Dans notre rapport de vérification au ministre des Travaux publics, notre opinion sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 mars 1981 comportait une restriction en ce sens.

14.6 Monnaie royale canadienne - Pratiques commerciales qui ne sont pas conformes à la politique et aux lignes directrices du gouvernement. Lors de notre vérification de la Monnaie royale canadienne pour l'exercice terminé le 31 décembre 1980, nous avons constaté que la Société avait conclu des ententes avec des distributeurs étrangers pour la promotion et la vente de pièces numismatiques canadiennes. Notre examen a divulgué que la Société avait, après le 31 décembre 1980, de même qu'au cours des années précédentes, eu recours à la pratique d'affaires de régler certaines de ses dettes en versant des sommes à des tiers en Suisse et en Belgique, au nom d'un distributeur étranger. A la suite de la demande écrite d'un distributeur étranger et conformément à une entente sur le partage des dépenses de promotion et de réclame défrayées par celui-ci, la Société a versé la somme d'environ $ 58 000 échelonnée sur une durée de trois ans à des tiers dans des pays autres que celui où était installé son bureau d'affaires.

Le président du Conseil du Trésor formulait à la Chambre des communes, en décembre 1976, la politique gouvernementale et les lignes directrices sur les normes de conduite et les pratiques commerciales que devraient respecter les sociétés de la Couronne dans leurs échanges internationaux.

En juin 1981, nous avons avisé le Conseil de direction et les cadres supérieurs de la Monnaie, qu'à notre avis, ces pratiques n'étaient pas conformes à l'intention de la politique et des lignes directrices du gouvernement sur les pratiques commerciales des sociétés de la Couronne ainsi que formulées à la Chambre des communes en décembre 1976.

En octobre 1981, conscient de la préoccupation de notre Bureau, le Conseil de direction a ordonné à la gestion de cesser les pratiques précitées. Notre examen n'a révélé aucune irrégularité financière qui pourrait indiquer la recherche d'un gain personnel par les membres de la Société. Notre Bureau surveillera le déroulement de cette affaire.

Comme l'exige l'Article 77(1) de la Loi sur l'administration financière et les recommandations du Comité des comptes publics, nous avons mentionné cette question dans notre rapport au ministre des Approvisionnements et Services lors de l'examen des comptes de la Société pour le 31 décembre 1980.

14.7 Entités visées dans le volume I des Comptes publics. Les états financiers des entités dont les noms suivent, ainsi que nos rapports de vérification à leur égard, sont compris dans les sections suivantes du volume I des Comptes publics:

Section 7

Caisse de pension de la Gendarmerie royale du Canada

(personnes à charge)
Compte d'assurance-chômage
Compte des rentes sur l'État
Compte du régime de pensions du Canada
Fonds de placement du régime de pensions du Canada

Section 9

Compte du fonds des changes

14.8 Entités visées dans le volume II des Comptes publics. Les états financiers des entités dont les noms suivent, ainsi que nos rapports de vérification à leur égard, paraissent dans le volume Il des Comptes publics dans la section réservée au ministère dont elles relèvent.

Affaires extérieures

Centre de recherches pour le développement international

Agriculture

Office des produits agricoles
Office de stabilisation des prix agricoles

Communications

Conseil de recherches en sciences humaines
Conseil des Arts du Canada
Corporation du Centre national des Arts
Musées nationaux du Canada
Office national du film

Conseil privé

Conseil de fiducie du fonds canadien de recherches de la reine Elizabeth Il sur les maladies de l'enfance
Conseil économique du Canada

Industrie et Commerce

Conseil canadien des normes

Santé nationale et Bien-être social

Conseil de recherches médicales

Sciences et Technologie

Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
Conseil des sciences du Canada

Travail

Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail

14.9 Sociétés de la Couronne visées dans le volume III des Comptes publics. Les états financiers des sociétés de la Couronne dont les noms suivent, et les rapports de vérification que nous avons préparés à leur égard, sont compris dans le volume III des Comptes publics.

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
Canadian national (West Indies) Steamships, Limited
Commission canadienne du lait
Commission d'énergie du Nord canadien
Commission de la Capitale nationale
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
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée
La Corporation du Pont international de la Voie maritime, Ltée
Les Arsenaux canadiens Limitée
Loto Canada Inc.
Monnaie royale canadienne
Office canadien des provenues
Office canadien du poisson salé
Office de commercialisation du poisson d'eau douce
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

14.10 Entités n'apparaissant pas dans les Comptes publics. Nous présentons également un rapport sur les états financiers des entités suivantes qui ne se trouvent pas dans les Comptes publics:

Administration des Territoires du Nord-Ouest
Administration du pipe-line du Nord
Administration du Territoire du Yukon
Caisse d'assistance du personnel des Forces canadiennes
Caisse de bien-être de l'Armée canadienne
Caisse de bienfaisance de l'Aviation royale canadienne
Caisse de bienfaisance de la Marine royale canadienne
Caisse des amendes de la Gendarmerie royale du Canada

Caisse fiduciaire de bienfaisance de la Gendarmerie royale du Canada
Commission canadienne des grains
Commission des indemnités d'accidents du travail des Territoires du Nord-Ouest
Conseil de fiducie de la caisse de retraite de la Société Radio-Canada
Eldor Resources Limited
Fonds de bienfaisance de l'Armée
Fonds de garantie des Postes
Fonds d'indemnisation des accidentés du travail du Yukon
Fonds renouvable des aéroports
Grimshaw Trucking and Distributing Ltd.
Hôpital général de Pinawa
Northwest Atlantic Fisheries Organization
Office des prix des produits de la pêche
Régie des alcools des Territoires du Nord-Ouest
Régie des alcools du Yukon
Régime de pensions de la Société des transports du Nord, Limitée
Restaurant du Parlement
Société de caisse de retraite des Commissions internationales des pêcheries
Société immobilière des Travaux publics Limitée
Société de logement des Territoires du Nord-Ouest
Société de logement du Yukon

# OBSERVATIONS EN VERTU DES ARTICLES 7 ET 11 DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| Introduction | 15.1 | 485 |
| Observations présentées en conformité avec l'article 7 et portant sur des questions signalées dans les rapports antérieurs | | |
| Secrétariat d'État - Lacunes dans les contrôles exercés sur le Programme canadien de prêts aux étudiants signalées antérieurement mais non redressées | 15.2 | 485 |
| Acquisition de Radio Engineering Products Limited en guise de paiement de dettes envers la Couronne | 15.3 | 486 |
| Observations présentées en conformité avec l'article 7 et portant sur des questions signalées pour la première fois | | |
| Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Contrôles douteux exercés sur les déboursés des deniers du compte de capital des Indiens | 15.4 | 487 |
| Ministère des Travaux publics - Immeuble acquis en 1976 et non utilise | 15.5 | 487 |
| Ministère des Transports - Double bénéfice au Canadien National causé par la considération incomplète des retombées financières importantes d'une nouvelle loi | 15.6 | 488 |
| Ministère des Transports - Perte de recettes pour le Canada causée par le retard du renouvellement d'un permis d'exploitation à l'aéroport international de Toronto | 15.7 | 490 |
| Crédits dépassés | 15.8 | 491 |
| Rapport en vertu de l'article Il portant sur notre examen continu du Programme d'indemnités visant les importations | | |

15

# OBSERVATIONS EN VERTU DES ARTICLES 7 ET 11 DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

## Introduction

15.1 Ce chapitre traite de trois sortes de questions:

-les observations présentées en conformité avec l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, et portant sur des questions signalées dans les rapports annuels antérieurs et auxquelles le gouvernement n'a pas donné suite de façon adéquate;

-les observations présentées en conformité avec l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, et portant sur des questions signalées pour la première fois et qui n'ont pas été insérées ailleurs dans le Rapport;

-le rapport présenté en conformité avec l'article Il de la Loi sur le vérificateur général et portant sur notre examen continu du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole.

## Observations présentées en conformité avec l'article 7 et portant sur des questions signalés dans les rapports antérieurs

15.2 Secrétariat d'État - Lacunes dans les contrôles exercés sur le Programme canadien de prêts aux étudiants signalées antérieurement mais non redressées. Nous avons à maintes reprises attiré l'attention de l'administration et du Parlement sur les graves lacunes qui existaient dans les contrôles exercés sur le Programme canadien de prêts aux étudiants. Toutefois, aucune mesure corrective ou très peu, a été prise. Nous avons fait part de nos commentaires sur ce Programme dans nos rapports annuels de 1972 (pages 232 et 233), 1975 (pages 268 et 269) et 1977 (pages 54 à 57).

Le Programme canadien de prêts aux étudiants a pour but d'aider financièrement les étudiants qui ont besoin d'aide afin de poursuivre leurs études à plein temps au niveau postsecondaire. Conformément aux dispositions de ce Programme, le gouvernement fédéral se porte garant des prêts accordés par les institutions de crédit approuvées et leur verse lui-même les intérêts pendant la période "exempt d'intérêt". Ainsi, les étudiants bénéficient de prêts "exempt d'intérêt" tout au long de leurs études à plein temps et pendant les six mois qui suivent la fin de ces études. Au début du septième mois qui suit la fin des études à plein temps, les étudiants assument pleinement la responsabilité du remboursement de leurs prêts y compris l'intérêt.

Voici certaines lacunes qui existaient dans les contrôles exercés sur le Programme canadien de prêts aux étudiants:

-il n'existait aucun procédé permettant de concilier les registres détaillés des prêts impayés avec les totaux de contrôle pertinents pour assurer que les versements d'intérêt ne soient payés aux prêteurs approuvés que selon les exigences du Programme;

-en moyenne, le retard est de trois mois et, dans certains cas, jusqu'à 12 mois entre le moment où le prêt est déclaré en souffrance par les institutions de crédit et celui où l'agence de recouvrement prend les mesures nécessaires;

-les procédés ne permettaient pas de surveiller et d'évaluer le rendement des agences de recouvrement;

-les contrôles sur le traitement des données étaient insuffisants pour assurer que toutes les données avaient été approuvées, étaient complètes et exactes;

-aucun entreposage à l'extérieur n'est réservé aux fichiers et programmes informatiques afin d'éviter la perte des données dans le cas de la destruction des documents originaux.

À notre avis, il est inacceptable qu'une exploitation de l'envergure du Programme canadien de prêts aux étudiants ne possède pas de meilleures méthodes de contrôle. Les prêts impayés en vertu de ce Programme sont passés d'environ $ 570 millions en 1976 à environ $ 765 millions en 1981. Depuis le début du programme en 1964, les institutions de crédit ont demandé au gouvernement d'assumer environ 93 000 prêts en souffrance s'élevant à quelque $ 173 millions. Le ministère nous a informés que les procédés et systèmes de gestion de ce Programme auront été révisés avant avril 1983.

15.3 Acquisition de Radio Engineering Products Limited en guise de paiement de dettes envers la Couronne. Notre Rapport de 1972 (paragraphe 101), décrivait les événements qui entraînèrent l'acquisition de Radio Engineering Products Limited, en 1972, comme mode de paiement pour des dettes envers la Couronne s'élevant à $ 4,3 millions. Le Comité permanent des comptes publics nous a demandé de faire rapport annuellement sur les résultats de cette transaction financière.

Dans notre Rapport de 1978 (paragraphe 22.15), nous avons résumé les événements qui ont amené la société à déclarer volontairement faillite en 1975. Dans notre Rapport de 1980 (paragraphe 12.4), nous avons indiqué que le syndic avait $ 503 000 en dépôt au 31 mars 1980; celui-ci nous a informés qu'il détenait au 31 mars 1981 la somme de $ 564 954.

La remise à la Couronne de l'argent détenu en fiducie a été retardée en attendant l'issue d'un litige; celui-ci résulte d'une plainte déposée par la société contre deux de ses cadres supérieurs et d'une demande reconventionnelle des cadres. La cause sera entendue le 15 février 1982.

Observations présentées en conformité avec l'article 7 et portant sur des questions signalées pour la première fois

15.4 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Contrôles douteux exercés sur les déboursés des deniers du compte de capital des Indiens. Il incombe au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien d'administrer les "deniers des Indiens", qui se définissent comme toutes les sommes d'argent perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens ou des bandes. Les Fonds des bandes indiennes font partie du Fonds du revenu consolidé et sont administrés conformément à la Loi sur les Indiens (S.R.C. 1970, c. I-6). Chacun de ces Fonds se divise en deux comptes, un compte de capital et un compte de revenu. L'article 64 de la Loi sur les Indiens stipule que le ministre peut autoriser, avec le consentement du conseil d'une bande, la dépense de deniers au compte de capital des Indiens pour des fins particulières

et "... pour toute autre fin qui, d'après le Ministre, est à l'avantage de la bande".

Au cours de l'exercice, le ministère a autorisé un versement de $ 12 millions du Fonds de capital de la bande au conseil de la bande afin d'être placé dans des comptes de fiducie portant intérêt. Nous n'avons trouvé aucune autorisation écrite du ministre, ni de critères ayant servi à prendre cette décision.

Le ministre a autorisé le versement de $ 35 millions du Fonds de capital de la bande à un autre conseil de bande aux fins de former une compagnie fiduciaire appartenant à la bande. Notre examen a révélé que seulement $ 8 millions de ce montant avaient été utilisés aux fins autorisées par le ministre. Le solde a été versé par le conseil de la bande à un fiduciaire nommé par le conseil; celui-ci a investi $ 18 millions en dépôts à court terme, et $ 9 millions dans une entreprise commerciale en participation avec une compagnie publique. Etant donne que la compagnie fiduciaire est régie par la Loi fédérale sur les compagnies fiduciaires, il s'avère que seul l'investissement de $ 8 millions possède la garantie exigée par cette Loi. La somme de $ 27 millions a été utilisée à des fins non autorises par le ministre. Le ministère nous a informés qu'il travaillait en ce moment avec le conseil de la bande afin de remédier à la situation.

15.5 Ministère des Travaux publics - Immeuble acquis en 1976 et non utilisé. En 1976, le ministère des Travaux publics a versé $ 1,98 million pour l'achat d'un immeuble partiellement construit dans la région de la Capitale nationale, dans le but surtout de fournir des locaux aux Musées nationaux du Canada. Le prix d'achat était pour l'immeuble de 120 000 pieds carrés et cinq acres de terrain.

Cet immeuble est demeuré vacant à cause des délais d'installation. Ces retards étaient dus aux modifications nécessaires apportées aux plans par les Musées nationaux et le ministère des Travaux publics.

Le ministère nous a informés que la construction ne sera probablement pas terminée avant 1983, ni les locaux occupés.

15.6 Ministère des Transports - Double bénéfice au Canadien National causé par la considération incomplète des retombées financières importantes d'une nouvelle loi. Lorsque les modifications à la Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada sont entrées en vigueur le 1er janvier 1978, le Canadien National (CN) a continué de réclamer, en vertu de la Loi sur les chemins de fer, un remboursement d'environ $ 150 millions de la Commission canadienne des transports (CCT) pour des pertes subies au cours d'exercices antérieurs. Tel que nous l'expliquons ci-après, ce montant avait déjà été versé au CN par le ministère des Transports afin de rembourser les déficits annuels. De plus, après le 1er janvier 1978, le CN a également réclamé des déductions considérables de l'impôt sur le revenu en reportant les déficits des exercices antérieurs, malgré que ceux-ci avaient déjà été remboursés au complet par le gouvernement.

Il nous semble que toutes les incidences financières importantes de ces questions auraient dû être étudiées et révélées aux ministres du Transport et des finances par les ministères concernés lors de la rédaction des modifications à la Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada. Le Guide pour la préparation et le traitement des dossiers du Cabinet, émis par le Bureau du Conseil privé, décrit les exigences des ministres

dans une telle situation, c'est-à-dire lorsqu'un organisme leur soumet une proposition (comme dans un nouveau projet de loi). Ce dernier devrait examiner tous les facteurs importants, révéler toutes les incidences de cette proposition, financières ou autres, consulter les autres ministères et organismes qui sont touchés par cette proposition et résumer leurs opinions.

Sommes versées au Canadien National

De 1933 à 1977, les lois portant affectation de crédits ont autorisé le ministère des Transports à combler les déficits annuels du CN. De plus, à partir de 1971, la Loi sur les chemins de fer a autorisé la CCT à compenser le CN pour les pertes subies lors de l'exploitation de certains réseaux et de services obligatoires de transport de passagers. Ces pertes ont été incluses dans les déficits annuels du CN. Ce double paiement n'a été contesté qu'à partir du 1er janvier 1978 puisque les sommes versées par la CCT en vertu de la Loi sur les chemins de fer réduisaient les déficits annuels du CN pour l'exercice dans lequel les versements avaient été effectués; ceci réduisait par contre les sommes versées par le ministère des Transports en vertu des lois annuelles portant affectation de crédits.

Le 1er janvier 1978, les modifications à la Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada sont entrées en vigueur. Ces modifications comprenaient une disposition qui stipule que les déficits futurs du CN ne pouvaient plus être comblés par le gouvernement et que les bénéfices non répartis ne seraient plus dûs au receveur général comme par le passé. La CCT nous a informés qu'environ $ 150 millions réclamés par le CN en vertu de la Loi sur les chemins de fer en compensation des pertes subies avant 1975 n'avaient pas encore été remboursés au CN le 1er janvier 1978 et n'ont donc pas été inclus dans les rapports financiers de la société.

Ces modifications à la loi ont entraîné une situation dans laquelle les paiements versés par la CCT, après l'entrée en vigueur des modifications, ont donné lieu à ce que le président du CN a appelé un "bénéfice fortuit" dans le rapport annuel de 1980. À ce moment-là, le ministère des Transports n'a pas informé la CCT de ces modifications et celle-ci n'a donc même considérer la possibilité de cesser les paiements de la somme de $ 150 millions réclamés par le CN. Certains cadres du ministère du Transport ont déclaré qu'à leur avis, le ministère ne pouvait savoir que la CCT étudiait leurs demandes ou le montant dû au 1er janvier 1978.

En 1980, la CCT a reconnu que le CN avait reçu deux fois les remboursements pour pertes subies: d'abord lorsque les déficits qui comprenaient les pertes ont été comblés par le ministère des Transports en vertu des lois portant affectation de crédits; ensuite, lorsque des sommes avaient été versées par la CCT en 1978, 1979 et 1980 en vertu de la Loi sur les chemins de fer. La CCT estime que ces versements en double s'élevaient à $ 53 millions. Elle a pris les mesures nécessaires afin d'arrêter les paiements en guise de compensation des pertes et cherche maintenant à évaluer la validité des demandes en cours en collaboration avec le ministère des Transports. Le sous-ministre des Transports est d'accord avec le président de la CCT qu'il faut prendre des mesures pour résoudre ce problème; le président de la CCT a écrit au président du CN à cet effet.

Le ministère des Transports nous a informés que le gouvernement étudie la question et doit déterminer ce qu'il faut faire des $ 53 millions déjà versés au CN et des quelque $ 97 millions de demandes en cours. Nous recommandons que cette question soit réglée par les ministres compétents.

Avantages fiscaux

Les états financiers du CN révèlent que celui-ci a réclamé une réduction d'impôts sur le revenu pour 1978, 1979 et 1980 en réduisant son revenu imposable pour ces années grâce à la déduction des pertes des années antérieures. Ces pertes ont presque toutes été subies avant le 1er janvier 1978 lorsque les déficits de la société étaient comblés en entier par le ministère des Transports en vertu des lois annuelles portant affectation de crédits. Il semble que la possibilité qu'avait le CN d'ainsi réduire son revenu imposable lui ait obtenu un avantage financier qui n'avait pas été bien analysé et révélé aux ministres concernés au moment de la rédaction des modifications à la Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux.

Nous recommandons donc que les ministères des Transports et des Finances, obtiennent les renseignements qui leur permettront de déterminer s'il convient que le CN jouisse (et de combien) d'avantages financiers qui découlent de périodes antérieures au 1er janvier 1978 alors que les déficits de la société avaient été comblés par le gouvernement. Il faudra régler cette question en tenant bien compte des raisons qui ont amené le Parlement à modifier la Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada.

15.7 Ministère des Transports - Perte de recettes pour le Canada causée par le retard du renouvellement d'un permis d'exploitation à l'aéroport international de Toronto. Depuis deux ans et demi, le gouvernement du Canada reçoit sa part des recettes de l'exploitation d'une boutique hors-douane a l'aéroport international de Toronto en vertu des modalités d'un bail qui est expiré le 30 avril 1979; et ceci malgré la réception de soumissions en réponse à un appel d'offres pour un nouveau bail qui aurait permis d'accroître sensiblement ces recettes. Depuis le mois de mai 1979, la boutique est exploitée par le locataire précédent en vertu des conditions du bail échu.

Le bail pour l'exploitation de la boutique hors-douane est autorisé par le gouverneur en conseil sur la recommandation du Conseil du Trésor et est géré par le ministère des Transports. Des représentants du ministère des Transports nous ont informés que des demandes de soumissions pour un nouveau bail avaient été émises en mai 1979. En octobre 1979, le comité d'évaluation du ministère qui examinait les soumissions a recommandé que le bail soit accordé au plus haut soumissionnaire.

Le ministère des Transports nous a informés que le soumissionnaire le plus haut était une société étrangère, qui devait demander à l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE) l'autorisation d'exploiter la boutique hors-douane. Il nous a également informés que l'AEIE avait rejeté la demande, mais que la société avait soumis une nouvelle demande. Le ministère nous a également signalé que le bail n'avait pas été accordé au soumissionnaire qui s'était classé au deuxième rang puisqu'on s'attendait à ce que l'AEIE accepte la deuxième demande de la société étrangère. Ceci aurait entraîner une augmentation appréciable des recettes du Canada.

Le Conseil du Trésor a rejeté la requête du ministère des Transports qui demandait l'approbation d'une entente provisoire avec le locataire actuel afin de réduire les pertes de recettes du Canada. Au cours du mois d'avril 1981, le président du Conseil du Trésor a mentionné dans une lettre adressée au ministre des Transports que les pertes de recettes du Canada s'élevaient à au moins $ 5 millions. Il a écrit également, au nom des ministres du Conseil du Trésor au ministre responsable de l'AEIE, le priant de bien vouloir présenter au

Cabinet aussitôt que possible, la question dont a été saisie l'AEIE. Selon les renseignements obtenus du ministère, peu importe que le choix se fasse entre le soumissionnaire le plus haut ou celui du deuxième rang, la perte minimale sera d'environ $ 225 000 par mois jusqu'à ce que la question soit réglée.

Notre examen des contrôles financiers exercés sur l'exploitation de la boutique hors-douane de l'aéroport de Toronto révèle le besoin d'une vérification plus détaillée. Nous avons porté cette question à l'attention du ministère des Transports qui nous a informés que son personnel de vérification interne examinera les opérations liées aux permis d'exploitation du ministère.

Nous comptons surveiller les points qui ont été soulevés au cours de cette étude.

15.8 Crédits dépassés. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1981, 12 des 31 ministères du gouvernement ont déclaré que les dépenses avaient dépassé la somme autorisée dans les crédits. L'excédent total déclaré s'élevait à environ $ 55 millions et figure dans l'Etat de l'emploi des crédits de 1981 du gouvernement qui fait partie des états financiers vérifiés du gouvernement du Canada, reproduits à l'annexe D de ce Rapport. Le volume Il des Comptes publics du Canada de 1981 donne en détail ces dépenses par ministère. Tel que nous l'expliquons dans les paragraphes subséquents, la méthode d'imputation aux crédits a été modifiée en 1980. Avant 1980, on imputait aux crédits, à l'égard desquels le Parlement avait imposé un plafond annuel, les sommes inscrites dans les Comptes du Canada et qui figuraient dans les Comptes publics en conformité avec l'article 30 de la Loi sur l'administration financière (LAF). L'article 30 stipule que, à la fin de l'exercice financier du gouvernement, le solde d'un tel crédit est annulé, sauf que certains paiements peuvent être effectués dans la période de 30 jours qui suit la fin de l'exercice. Ces paiements doivent être effectués afin d'acquitter les dettes payables pour des travaux accomplis, des marchandises reçues ou des services rendus avant la fin de l'exercice, ou des dettes payables avant la fin de l'exercice aux termes de tout autre accord contractuel transigé par le gouvernement. On inscrit à la fin de l'exercice comme créditeurs les sommes versées dans un délai de 30 jours.

En 1980, suite aux recommandations 24 et 39 du rapport de 1975 du gouvernement sur l'Étude des comptes du Canada, le gouvernement présentait une modification à la convention comptable quant à l'inscription des créditeurs à la fin de l'exercice. Cette convention est couramment désignée par l'acronyme CAPAFE. En vertu de cette convention, les ministères étaient tenus d'imputer aux crédits, à l'égard desquels le Parlement avait imposé un plafond annuel, toute dette encourue avant la fin de l'exercice pour travaux accomplis, marchandises reçues ou services rendus ou résultant d'un accord contractuel, même si ces sommes n'étaient pas versées dans la période de 30 jours suivant la fin de l'exercice. La convention CAPAFE et les recommandation 24 et 39 de l'étude gouvernementale visaient l'amélioration des renseignements sur les crédits annuels. Par le passé, les sommes dues, qui étaient versées après la période de 30 jours stipulée dans l'article 30 de LAF, étaient inscrites par ministère à la fin du volume I des Comptes publics mais ne figuraient pas dans les Comptes du Canada.

Le rapport sur l'Étude des comptes du Canada admettait la nécessité de modifier la LAF afin de permettre la mise en application de la recommandation 24. Cette dernière soulignait bien cette nécessité. Dans nos observations à la section 3 du volume I des Comptes publics de 1980, nous avons signalé le besoin de modifier la LAF de façon à mieux identifier l'autorisation légale aux CAPAFE.

A ce moment-là, le Bureau du contrôleur général nous a informés qu'il envisageait des modifications au cours de l'exercice suivant. La LAF n'a pas encore été modifiée.

Rapport en vertu de l'article Il portant sur notre examen continu du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole

15.9 Introduction. En 1974, a la demande du gouverneur en conseil, nous avons entrepris un examen continu 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.

Le Programme d'indemnités visant les importations de pétrole est administré par l'Office des indemnisations pétrolières 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 de protéger l'économie canadienne des augmentations importantes et subites du prix du pétrole brut importé qui est consommé au Canada.

15.10 Sommaire des opérations. Voici un sommaire des affectations de crédits et des dépenses en vertu du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole, pour les huit exercices se terminant le 31 mars 1981:

| Exercice financier | Affectation de crédits | Dépenses |
|---|---|---|
| | | en milliers de dollars |
| 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 |
| 1978-1979 | 631 000 | 628 000 |
| 1979-1980 | 1 800 000 | 1 633 000 |
| 1980-1981 | 3 162 000 | 3 162 000 |
| | $ 11 018 000 | $ 10 194 000 |
| Recouvrement des dépenses des exercices antérieurs | 69 000 | $ 10 125 000 |

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1981, le taux de croissance des prix mondiaux du pétrole a continué à augmenter à un rythme plus rapide que celui des prix a l'intérieur du Canada. En conséquence, le taux des indemnités versées aux importateurs s'est accru considérablement, et les paiements d'indemnités étaient de $ 1,5 milliard de plus que ceux de l'exercice précédent. Les quantités importées ont légèrement diminué, mais ont eu très peu d'effet sur le total des indemnités versées.

15.11 Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. L'article 65.12(1) de la Loi sur l'administration du pétrole (S.C. 1974-75-76, c. 47) autorise l'imposition d'une taxe sur le pétrole canadien et étranger de même que sur les produits pétroliers étrangers traités, consommés ou vendus au Canada. L'article 65.1 stipule que cette taxe servirait uniquement à défrayer le coût des

indemnités pour les catégories particulières de pétrole canadien très coûteux tel que l'autorise l'article 72(4) de la Loi. Le pétrole brut synthétique canadien a été désigné pétrole très coûteux.

Pour des fins administratives, la taxe perçue en vertu de l'article 65.12(1) et les indemnités versées en vertu de l'article 72(4) figurent séparément au Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière.

Voici les résultats sommaires de l'exploitation du Fonds depuis le début. Les chiffres pour 1979 et 1980 sont présentés selon la méthode de comptabilité de caisse plutôt que la méthode de comptabilité d'exercice utilisée dans les rapports précédents.

| Exercice financier | Taxe | Dépense |
|---|---|---|
| | (en milliers de dollars) | |
| 1978-1979 (9 mois) | $ 66 000 | $ 20 000 |
| 1979-1980 | 389 000 | 378 000 |
| 1980-1981 | 1 393 000 | 915 000 |

Au cours de 1980-1981, l'augmentation appréciable des recettes provenant de la taxe est attribuable à une serie d'augmentations du taux d'imposition au cours de l'exercice financier (12 juillet 1980 - $ 4,72 le mètre cube; 1er novembre 1980 - $ 5,03 le mètre cube; 1er janvier 1981 - $ 15,73 le mètre cube), le taux ayant été porté de $ 6,29 le mètre cube (taux au 31 mars 1980) à $ 31,77 le mètre cube (taux au 31 mars 1981). Ces augmentations ont été soulignées dans l'Avis de motion des voies et moyens accompagnant le budget du 28 octobre 1980 et visant à modifier la Loi sur l'administration du pétrole.

Les augmentations du taux de la taxe ne visent pas seulement de fournir des recettes afin d'aider au paiement des indemnités pour le pétrole canadien désigné comme étant très coûteux, tel que l'exige l'article 65.1 de la Loi sur l'administration du pétrole. L'avant-projet de la Loi de 1981 sur la sécurité énergétique présenté au Parlement par le ministre de l'Énergies, des Mines et des Ressources révèle que l'article 65.1 sera aboli en vertu de la Loi sur l'administration de l'énergie (nouveau titre de la Loi sur l'administration du pétrole). Cela permettra d'utiliser les produits de la taxe pour défrayer le coût des autres indemnités versées dans le cadre de la Loi sur l'administration de l'énergie. C'est ce qui explique le fait qu'en 1980-1981 les recettes de la taxe aient dépassé les dépenses de $ 478 millions.

L'accroissement des dépenses au cours de 1980-1981 est attribuable en partie aux augmentations du taux des indemnités signalées plus haut et à la consommation accrue du pétrole brut synthétique canadien.

15.12 Portée de la vérification. Notre examen de la gestion des dépenses du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole et des opérations du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière a été effectué conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances, à l'exception de ce qui est mentionné dans les paragraphes suivants.

En vertu de sa politique et de ses règlements de programme, l'Office des indemnisations pétrolières a reconnu qu'il était nécessaire que l'on vérifie toutes les demandes d'indemnité soumises et toute taxe prélevée sur la

production du pétrole. Ainsi, l'Office a embauché des vérificateurs indépendants, en général, des vérificateurs externes des compagnies demandant des indemnités, afin qu'ils s,assurent de la conformité des documents à l'appui présentés à l'Office avec les documents figurant dans les dossiers de ces compagnies et qu'ils effectuent certains autres sondages particuliers. Le personnel de l'Office vérifie ainsi les demandes de petits importateurs et les demandes soumises en vertu du programme visant le pétrole canadien très coûteux. D'autre part, la taxe sur le pétrole est vérifiée par les vérificateurs du ministère du Revenu national - Douanes et Accise, conformément à un décret en conseil, en vertu de l'article 5(3) de la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie (S.C. 1973-74, c. 52).

Au moment de notre examen, les vérificateurs des demandeurs n'avaient pas remis à l'Office tous les rapports liés aux indemnités versées jusqu,au 31 mars 1981. C'est pourquoi il nous est impossible de déterminer l'exactitude des renseignements fournis à l'Office par les demandeurs avant d'avoir étudié les autres rapports. D'après notre examen des rapports reçus au cours de l'exercice, qui n'étaient pas disponibles lors de notre rapport de 1980, il n'y avait aucun écart important.

Au 31 août 1981, les vérificateurs des demandeurs n'avaient produit aucun rapport sur les montants d'indemnités ci-dessous:

| Exercice financier | Valeur totale des indemnités versées | Indemnités versées mais n'ayant pas fait l'objet de rapport | Pourcentage n'ayant pas fait l'objet de rapport |
|---|---|---|---|
| | | (en milliers de dollars) | |
| 1979-1980 | $ 1 633 000 | $ 343 000 | 21,0% |
| 1980-1981 | 3 162 000 | 3 150 000 | 99,6% |
| | $ 4 795 000 | $ 3 493 000 | |

15.13 Conclusion. À notre avis, les versements effectués au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars 1981 ont été traités correctement et sont conformes aux lois, aux règlements et aux lignes directrices qui s'appliquent, sauf s'il y a des écarts importants décelés dans les rapports à venir des vérificateurs des demandeurs.

15.14 Litige non réglé. Dans notre Rapport de 1980, nous signalions qu'un importateur avait intenté une poursuite en justice afin que soit annulée une décision de l'Office de récupérer la somme $ 1,9 million à titre d'indemnité excédentaire pour le transport de marchandises. Nous avons constaté au cours du suivi que l'action en justice se poursuivait.

15.15 Question traitée antérieurement et maintenant réglée. Dans notre Rapport de 1980, nous avons signalé que les sociétés importatrices doivent rembourser l'indemnité reçue pour le pétrole importé qui est ensuite exporté. Nous avons relevé un cas ou, à notre avis, la méthode utilisée par un importateur afin de déduire les exportations a entraîné le versement d'une indemnité excédentaire de $ 3,7 millions. L'Office ne partageait pas notre point de vue et a soumis la question au ministère de la Justice afin d'obtenir une opinion.

Le ministère de la Justice a émis une opinion appuyant notre point de vue, et l'Office a maintenant récupéré l'indemnité excédentaire.

# ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières


| | Paragraphe | Page |
|---|---|---|
| L'organisation du Bureau | 16.3 | 501 |
| Collaboration aux travaux du Comité permanent des comptes publics | 16.21 | 507 |
| Les activités internationales | 16.22 | 507 |
| La coopération avec des organismes professionnels | 16.26 | 508 |
| Conférence canadienne des vérificateurs législatifs | 16.28 | 508 |
| Les ressources du Bureau | 16.34 | 510 |

Pièces

16.1 Organigramme résumé 502

16.2 Prévisions et dépenses 511




ORGANISATION ET PROGRAMMES
DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

16.1 Les responsabilités du vérificateur général sont énoncées dans la Loi de 1977 sur le vérificateur général, reproduite à l'annexe A du présent rapport. Quatre articles de la Loi expliquent en détail l'obligation qu'a le vérificateur général de faire rapport au Parlement:

- L'article 6 exige du vérificateur général qu'il exprime une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada.

- L'article 7 exige du vérificateur général qu'il prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel dans lequel il 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 les deniers publics ont été dépenses sans égard à l'économie ou à l'efficience, ou bien les cas où l'on n'a pas établi de procédures pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque celles-ci pouvaient convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

- L'article 8 autorise le vérificateur général à présenter un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire qui revêt une importance ou une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

- L'article 11 permet au vérificateur général de faire enquête sur diverses questions, à la demande du gouverneur en conseil, et de dresser un

rapport à ce titre. En vertu de cet article de la Loi, le Bureau de la vérification a poursuivi son examen du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole, dont on fait mention au chapitre 15 de ce rapport.

16.2 Le vérificateur général est également tenu, à titre de vérificateur ou de covérificateur, d'exprimer une opinion sur les comptes de 34 sociétés de la Couronne qui sont des corporations de mandataire et des corporations de propriétaire, conformément à l'article 77 de la Loi sur l'administration financière, et les comptes de 50 sociétés de la Couronne qui sont des corporations de département et ceux d'autres entités, y compris les comptes des administrations des territoires du Yukon et du Nord-Ouest et de leurs organismes. Il est également le vérificateur externe d'un certain nombre d'organismes internationaux, dont l'Organisation de l'aviation civile internationale et la Northwest Atlantic Fisheries Organization.

L'organisation du Bureau

16.3 Le 12 septembre 1980, M. James J. Macdonell se retirait du poste de vérificateur général du Canada. C'est M. Michael H. Rayner, sous-vérificateur général à la direction générale de la Planification, des Rapports et des Normes, qui a assumé les fonctions de vérificateur général du mois de septembre 1980 jusqu'au mois de mars 1981. Le 1er avril 1981, M. Kenneth M. Dye, F.C.A., devenait vérificateur général du Canada. On trouvera à la pièce 16.1 l'organigramme du Bureau, au 1er août 1981.

16.4 La direction générale du Bureau incombe au conseil de direction, qui se compose du vérificateur général - à titre de président - et des sous-vérificateurs généraux. Le comité de gestion, qui regroupe les sous-vérificateurs généraux et les vérificateurs généraux adjoints, assure la coordination des questions d'ordre professionnel et des programmes de vérification et participe au processus de décision du vérificateur général et du conseil de direction.

16.5 La direction générale des Ministères et Organismes compte un personnel de quelque 250 spécialistes qui assurent la planification et l'exécution des vérifications intégrées et des vérifications financières auprès des ministères, des organismes et de certaines sociétés de la Couronne. Elle est également responsable du suivi des recommandations que les vérificateurs ont formulées dans les rapports précédents. Les bureaux régionaux de Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver, relèvent de cette direction générale. Ces bureaux effectuent la vérification des organisations gouvernementales dont les administrations centrales se trouvent dans les centres régionaux ou qui administrent une partie importante de leurs programmes dans les régions.

16.6 La direction générale des Sociétés a la responsabilité d'élaborer une méthodologie de la vérification intégrée applicable aux sociétés de la Couronne. Le Bureau travaille actuellement avec un "groupe expérimental" de sociétés de la Couronne, et l'expérience acquise aidera, dans l'ensemble, le Bureau à se doter d'une méthode de vérification intégrée des sociétés de la Couronne.

16.7 La responsabilité principale de la direction générale des Sociétés consiste à assurer le lien avec les vérificateurs externes des sociétés de la Couronne pour lesquelles le vérificateur général n'a pas le mandat de vérification. Le vérificateur général du Canada, en sa qualité de vérificateur des Comptes du Canada, se fie au travail d'autres vérificateurs.

16.8 La direction générale de l'Évaluation des contrôles offre une aide technique professionnelle aux équipes de vérification intégrée dans les domaines des systèmes de gestion et dans le contrôle du traitement électronique des données (TED). Elle assure également la planification et la réalisation d'études spéciales et d'envergure gouvernementale dans ces domaines, et joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de la méthodologie de la vérification intégrée.

16.9 La direction générale compte trois groupes. Il incombe au premier groupe de fournir de l'aide et des conseils aux équipes qui effectuent la vérification des procédés dont disposent les organisations pour mesurer l'efficacité et en faire rapport; le deuxième est responsable des systèmes de gestion et effectue, dans l'ensemble du gouvernement, des examens ou vérifications des systèmes et processus de gestion en tenant bien compte de l'économie et l'efficience. Ce dernier groupe fournit également aux équipes de vérification intégrée des services de soutien professionnel. Le troisième groupe, celui des Services de la vérification informatique, fournit la compétence et la méthodologie dans les domaines tels l'évaluation de l'optimisation des ressources en ce qui a trait aux dépenses liées au TED ainsi que l'évaluation du contrôle financier des systèmes informatisés. Il fournit aussi le moyen d'analyser les renseignements que renferment les dossiers informatisés par l'utilisation de logiciel mis au point spécialement à des fins de vérification. En outre, des spécialistes de l'échantillon- nage aident à la conception et à l'analyse des plans d'échantillonnage.

16.10 La direction générale de la Planification, des Rapports et des Normes, qui comprend six groupes, s'occupe de la question des normes de la vérification intégrée et de plusieurs activités professionnelles qui assurent la qualité des opérations de vérification. Une de ses attributions principales est de coordonner la préparation du rapport annuel destiné à la Chambre des communes et d'assurer le lien avec le Comité permanent des comptes publics, les députés, les organismes centraux du gouvernement ainsi qu'avec les conseillers juridiques du Bureau.

16.11 Le groupe des Rapports financiers et des Normes comptables coor- donne l'examen des Comptes et des états financiers du gouvernement du Canada. Il suggère au vérificateur général l'opinion et les observations que celui-ci doit formuler sur les principaux états financiers du Canada ainsi que sur les modifications aux principes et conventions que proposent, à l'occasion, le gouvernement et l'Institut canadien des comptables agrées. Il fait la révision du travail des équipes de vérification et leur fournit des conseils quant aux renseignements financiers que les sociétés de la Couronne et les organismes gouvernementaux doivent divulguer, ainsi que les principes comptables qu'ils doivent respecter. Le groupe doit également effectuer la vérification de certains organismes centraux du gouvernement et participer à la révision du Budget des dépenses et des Comptes publics que fait le Bureau du contrôleur général.

16.12 Le groupe des Normes, de la Méthodologie et de la Recherche en matière de vérification est chargé de l'élaboration et de la mise en application des normes de vérification, de la gestion de l'élaboration d'une méthodologie de la vérification et de l'exécution du travail de recherche. Après la vérification, on examine régulièrement la qualité des normes et des procédés appliqués; les Bulletins de comptabilité et de vérification ainsi que les mises à jour du Manuel de la vérification intégrée nous font connaître les modifications qu'entraîne cet examen. La méthodologie, est mise à la disposition du personnel

par le truchement de guides de vérification et des bulletins afin de l'aider à effectuer des vérifications. La recherche en vérification vise à améliorer les vérifications et a faire accepter les méthodes et les techniques de vérification les plus appropriées et les plus efficientes.

16.13 Le groupe de la Liaison avec le Parlement doit coordonner les relations du Bureau avec le Comité des comptes publics et autres comités de la Chambre des communes, s'assurer que l'équipe de vérification se prépare aux audiences du CCP, et fournir de l'aide au Comité, à son greffier et à son personnel de recherche. En étroite collaboration avec le groupe des Rapports, il doit s,assurer que les rapports que présente le Bureau a la Chambre répondent aux besoins des députés.

16.14 Le groupe des Rapports est chargé de la révision et de la mise au point centrales du rapport annuel présenté à la Chambre des communes et de sa publication. Il fournit également des lignes directrices aux équipes de vérification sur la rédaction de rapports, met au point et révise les rapports sur les projets, les rapports spéciaux et autres documents écrits au Bureau qui sont distribués tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du Bureau.

16.15 Le groupe de la Planification des programmes est en charge de la mise au point de systèmes visant à coordonner les plans à court et à moyen termes du Bureau, y compris le travail de vérification que doit entreprendre le Bureau au cours du cycle de 5 ans. Grâce aux renseignements et aux analyses que fournit régulièrement le système de gestion et d'affectation prioritaire des ressources (SGAPR), le groupe aide le conseil de direction à coordonner la répartition du personnel professionnel et des ressources financières entre les directions générales.

16.16 Le groupe du Perfectionnement est responsable des cours de formation et de perfectionnement, y compris les cours de vérification intégrée, et autres activités du Bureau. Une des responsabilités de ce groupe consiste à offrir aux stagiaires en comptabilité les possibilités de formation leur permettant de se conformer aux exigences particulières des organismes professionnels de comptabilité reconnus.

16.17 La direction générale des Finances et de l'Administration administre les systèmes de contrôle financier et de gestion ainsi que les systèmes d'information financière et de gestion du Bureau. Elle négocie tous les contrats avec les spécialistes de la vérification et de la consultation et elle s'assure que l'on respecte ces contrats. Elle fournit des services de soutien administratif, y compris la bibliothèque, les services de courrier et de messagerie, le matériel, les archives, le traitement de la copie, le logement, les télécommunications et les services de protection.

16.18 La direction générale des Ressources humaines a la responsabilité de la gestion du personnel, y compris le recrutement, la planification de la rémunération et la prestation des services qui s'y rattachent, les relations de travail, la mise en application de la politique sur le bilinguisme et la planification des ressources humaines. Elle collabore également aux vérifications de l'utilisation optimale du personnel qu'effectue le Bureau dans l'ensemble du gouvernement.

16.19 Les conseillers auprès du vérificateur général. Le vérificateur général peut faire appel à deux groupes principaux de conseillers de l'extérieur. Chaque groupe est formé de membres chevronnés des professions de comptabilité et de consultation en gestion. Le Groupe des conseillers principaux conseille le

vérificateur général sur la mise en application de la vérification intégrée, en appuyant surtout sur les entreprises du secteur public. Font partie de ce Groupe:

- M. Kenneth G. Belbeck,- C.M.C., président du cabinet Thorne Stevenson & Kellogg
- M. James J. Macdonell, F.C.A., président de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée
- M. H. Marcel Caron, C.A., - associé directeur du cabinet du cabinet Price Waterhouse Associates
- M. Edward W. Netten, C.A., associé directeur général Clarkson Gordon
- M. Warren Chippindale, C.A., - président du conseil de direction et général du
- M. Robert M. Rennie, C.A., président et directeur associé directeur général cabinet Touche Ross & Cie. du cabinet Coopers & Lybrand
- M. Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A., président du conseil de direction des cabinets Peat, Marwick, Mitchell and Co. et Peat, Marwick and Partners
- M. Eddie C. Wilburn, F.C.A., associé principal du cabinet Deloitte Haskins & Sells
- M. Kenneth S. Gunning, F.C.A., associé directeur du cabinet Thorne Riddell

16.20 Le Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques est formé de cadres supérieurs de cabinets d'experts- comptables, de cabinets d'experts-conseils et du monde de l'enseignement. Le comité revoit les textes importants, tels que l'opinion et les observations formulées sur les états financiers annuels du gouvernement, le Manuel de la vérification intégrée et les guides de vérification du Bureau. Sont membres de ce comité:

- M. W. Ross Walker, F.C.A., - Marwick, Mitchell
- M. P. Howard Lyons, du cabinet Peat, F.C.A., du cabinet Deloitte Haskins & Sells & Co.
- M. Rodney J.Anderson, F.C.A. - du cabinet Clarkson, Gordon
- M. Guy Martin, C.A., du cabinet Raymond, Chabot, Martin, Paré et Associés
- M. Kenneth F.Y. Baynton, C.A., du cabinet Thorne Riddell
- M. Edward W. Netten, C.A., du cabinet Price Waterhouse Associates
- M. Donald A. Brown, C.A., - & Lybrand
- M. Ronald B. Robinson, du cabinet Coopers C.M.C., du cabinet Thorne Stevenson & Kellogg
- M. Allan J. Dilworth,
- M. L.S. Rosen, F.C.A.,

F.C.A., du cabinet Toucheprofesseur à l'Université
Ross & Co. York

- M. Alwyn D. Lloyd, C.A., - M. William R. Sloan,
du cabinet MacGillivray & Co. F.C.A.,
du cabinet Arthur Andersen & Co.

Collaboration aux travaux du Comité permanent des comptes publics

16.21 Certains cadres supérieurs du Bureau sont présents à toutes les réunions du Comité permanent des comptes publics, afin de fournir des explications sur les questions soulevées dans le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes. Le Bureau collabore également avec le sous-comité du programme et de la réglementation, lorsqu'il s'agit de planifier le calendrier du Comité en vue de l'étude des rapports annuels.

Les activités internationales

16.22 Le vérificateur général du Canada est le vérificateur externe de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), une institution spécialisée des Nations unies dont le siège social est à Montréal. En plus de présenter un rapport annuel à l'Assemblée générale des Nations unies, le vérificateur général doit exprimer son opinion sur les états financiers de l'OACI et sur l'état des fonds que détient l'OACI en sa qualité d'organisme chargé de l'exécution des projets du Programme des Nations unies pour le développement industriel. Le rapport annuel de vérification de l'OACI pour l'exercice terminé le 31 décembre 1980 soulignait le besoin de modifier les procédés de gestion et de contrôle financiers et les révisions aux règlements financiers. Le rapport faisait des recommandations visant a améliorer les domaines de la perception des cotisations en vertu du Programme ordinaire et du calcul des cotisations en vertu des accords de financement collectif ainsi que la gestion financière du Programme d'assistance technique.

16.23 Bien que le Canada ait cessé, en juin 1980, d'être membre du Comité des commissaires aux comptes des Nations unies, le vérificateur général continue, en vertu de son mandat auprès de l'OACI, d'être membre du groupe des vérificateurs externes de l'Organisation des Nations unies, des Institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Le groupe a tenu sa 23e session régulière à Vienne en octobre 1981 et a étudié, entre autres, la proposition canadienne qui portait sur la restructuration du Comité des commissaires aux comptes des Nations unies.

16.24 Des cadres supérieurs du Bureau ont participé à plusieurs autres activités internationales. Le vérificateur général a participé à certaines réunions du Comité directeur de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) qui s'est réuni à Vienne au cours du mois de mai 1981. Il a dirigé la délégation canadienne lors de la XIe Conférence des vérificateurs généraux du Commonwealth qui a eu lieu à Kingston, en Jamaïque, en octobre 1981.

16.25 Au cours de l'année, quatre vérificateurs éminents venant de pays en voie de développement travaillaient au Bureau de la vérification dans le cadre d'un programme de bourses administré par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Le programme a pour objet d'aider les pays en voie de développement à augmenter leurs connaissances dans le domaine de la vérification du secteur public. Outre l'expérience pratique acquise lors de l'exécution de la

vérification intégrée, les boursiers participent à une série de programmes de formation officiels qu'offre le groupe du Perfectionnement. Les participants cette année ont été: Lucita Andres de la Commission de vérification des Philippines, Dorus Odamtten de la direction générale du Service de vérification des comptes publics du Ghana, Fong Heng Boo du ministère de Vérification gouvernementale de Singapour et C. Nesarajah du Bureau du vérificateur général de Malaisie.

La coopération avec des organismes professionnels

16.26 L'Institut canadien des comptables agréés. Le vérificateur général adjoint M. J.J. Kelly a été détaché auprès de l'Institut canadien des comptables agréés, pour une période de 30 mois, afin de participer à l'élaboration de normes de comptabilité et de vérification du secteur public. Soulignons aussi que le sous-vérificateur général Larry Meyers fait partie du nouveau comité des normes de comptabilité et de vérification du secteur public. Le vérificateur général et le sous-vérificateur général Michael H. Rayner participent également à maints comités de l'ICCA.

16.27 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Le 1er avril 1981, M. E.F. McNamara, vérificateur général adjoint (direction générale de l'Evaluation des contrôles) s'est joint à la Fondation canadienne pour la vérification intégrée en vertu d'un accord de permutation des cadres. Au cours des deux années qu'il passera au sein de la Fondation, M. McNamara remplira les fonctions de directeur de la Méthodologie et du Perfectionnement.

Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

16.28 Le groupe d'étude mixte sur la vérification des dossiers de l'impôt fédéral sur le revenu. Les accords de perception fiscale entre le fédéral et les provinces précisent la mesure dans laquelle les vérificateurs législatifs provinciaux peuvent vérifier les impôts perçus et les divers crédits d'impôt attribués par le fédéral au nom des gouvernements provinciaux.

16.29 Lors de la réunion annuelle des vérificateurs législatifs du Canada, qui a eu lieu en juillet 1981, ils avaient examiné les progrès accomplis par le groupe d'étude mis sur pied au début de 1979 dans le but de répondre aux inquiétudes des vérificateurs législatifs provinciaux quant au rôle du gouvernement fédéral dans la perception des impôts provinciaux. Ce groupe d'étude réunissait des représentants de deux provinces et des membres du Bureau du vérificateur général du Canada.

16.30 Les vérificateurs législatifs provinciaux voulaient obtenir plus d'assurance sur le plan de la vérification pour appuyer leur opinion sur les recettes fiscales et les crédits d'impôt attribués à leur province, puisque les accords de perception fiscale leur interdisent, en fait, de vérifier la plupart des aspects de la déclaration d'un contribuable. Leur deuxième inquiétude était que, si chaque vérificateur législatif provincial effectuait des vérifications selon l'étendue autorisée par les clauses des accords, il y aurait beaucoup de double emploi. Du point de vue des cadres et des employés du ministère du Revenu national - Impôt et du ministère des Finances, ce double emploi occasionnerait des interruptions de travail importantes et certains désavantages.

16.31 Le groupe d'étude s'est donc engagé à examiner les programmes de vérification du Bureau, les constatations et les rapports liés à la cotisation, la juste répartition et la comptabilisation de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés ainsi que les divers crédits d'impôt provinciaux.

Il devait également s,assurer que le travail de vérification avait bel et bien traité des questions soulevées par les vérificateurs législatifs provinciaux et en faire rapport. Cela fournira aux vérificateurs législatifs provinciaux un appui supplémentaire, sur le plan de la vérification, qui leur sera utile lorsqu'ils formuleront leur opinion sur les recettes fiscales et les crédits d'impôt de leurs provinces, et leur permettra de respecter les dispositions des accords de perception fiscale conclus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

16.32 Lors de la réunion spéciale qui a eu lieu à Toronto le 13 septembre 1981, les vérificateurs législatifs ont décidé de se fier au travail du Bureau du vérificateur général du Canada en ce domaine. Ils ont donc ratifié les nouveaux procédés qui permettront aux vérificateurs intéressés d'obtenir l'assurance voulue sur les questions fiscales.

16.33 La réunion annuelle des vérificateurs législatifs. La neuvième réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs a eu lieu à St. Andrews (N.-B.) au mois de juillet 1981. Au même moment, les présidents du comité fédéral et des commissions provinciales des comptes publics tenaient leur troisième réunion annuelle. Il y a eu également une réunion mixte des vérificateurs législatifs et des présidents des commissions des comptes publics. Parmi les conférenciers, on relevait les noms de l'honorable Richard B. Hatfield, premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Bruce McDonald du cabinet William Mercer Limited, M. James J. Macdonell, président de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, et M. Harry G. Rogers, contrôleur général du Canada.

Les ressources du Bureau

16.34 Les ressources humaines. Au 1er août 1981, 203 personnes du Bureau possédaient les compétences qui leur permettaient d'être membres des associa- tions comptables reconnues. Parmi les autres membres professionnels du Bureau, 49 possédaient d'autres titres et 62 stagiaires étaient inscrits aux programmes qui leur permettraient d'obtenir certaines appellations comptables.

16.35 Le Bureau continue de faire appel, dans une large mesure, à des ressources du secteur privé pour compléter ses propres ressources en personnel. En plus de fournir une variété de compétences et de connaissances dont le Bureau n'a pas besoin en tout temps, ces agents professionnels exercent une influence enrichissante. Ils se joignent au Bureau soit par voie de contrats de services professionnels particuliers soit par l'entremise du Programme Echanges Canada de la Commission de la fonction publique. Depuis 1974, 147 associés et gestionnaires d'importants cabinets d'experts-comptables et de conseillers en gestion se sont joints au Bureau pour des périodes variées et, au 1er août 1981, 21 personnes étaient associées au Bureau en vertu du Programme Echanges Canada. À la même date, 229 autres personnes travaillaient aussi pour le Bureau en vertu de contrats pour services professionnels.

16.36 Le tableau qui suit représente le personnel employé à temps plein au Bureau, à l'exception des personnes recrutées en vertu des ententes de la permutation des cadres ou des personnes avec lesquelles le Bureau a passé des contrats pour services professionnels.

| | 1er août 1981 | 31 mars 1981 | 31 mars 1980 |
|---|---|---|---|
| Directeurs principaux, y compris | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| le conseil de direction et le comité de gestion | 58 | | 50 | | 40 | |
| Directeurs et gestionnaires | 79 | | 76 | | 79 | |
| Surveillants et vérificateurs | 124 | | 134 | | 125 | |
| Autre personnel de vérification | 75 | | 69 | | 84 | |
| Service de soutien administratif | 153 | | 153 | | 147 | |
| | | 489 | | 482 | | 475 |
| Région de la Capitale nationale | 410 | | 401 | | 382 | |
| Autres régions | | 79 | | 81 | | 93 |
| | | 489 | | 482 | | 475 |

16.37 Les employés du Bureau de la vérification dont les noms suivent ont pris leur retraite avant le 1er août 1981. Il s'agit de M. George R. Atkinson, sur- veillant de la vérification, qui comptait 24 ans de service au sein de la Fonction publique et de M. Dan G. Crone, directeur de l'administration, avec 15 ans de service.

16.38 Les langues officielles. Au cours de la dernière année, en poursuivant la mise en oeuvre de notre programme des langues officielles, nous nous sommes concentrés sur les mesures correctives à prendre dans certains secteurs problèmes qu'avaient soulignés le commissaire aux langues officielles et qui portaient sur les "services à rendre au public" et "la pleine participation" des deux groupes linguistiques officiels. Le Bureau a fait des progrès importants dans ce secteur comme en temoigne l'évaluation du BVG qu'a faite le commissaire dans son rapport annuel de 1980. Au cours de l'exercice financier courant, le Bureau se concentrera sur les diverses questions de la "langue de travail". On s'efforcera d'améliorer l'efficacité du bilinguisme qui existe déjà au Bureau, selon l'engagement, qu'a pris le vérificateur général, de rendre le Bureau vraiment bilingue.

16.39 Les prévisions et dépense. La pièce 16.2 présente les prévisions et les dépenses du Bureau par activité et par article.

16.40 Organisation du Bureau. Le Bureau est, en ce moment, en pleine réorganisation, ce qui lui permettra de mieux atteindre ses nouveaux objectifs en tenant compte de l'économie et de l'efficience. Cette réorganisation doit se poursuivre au cours de l'hiver 1981-1982 et sera décrite dans notre Rapport annuel de 1982.

Annexe C

# DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 21 NOVEMBRE 1980

## RAPPORT A LA CHAMBRE

Le vendredi 21 novembre 1980

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME 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 les 31 mars 1978 et 1979, et plus particulièrement le chapitre 4 du rapport de 1978 intitulé Mesurer et augmenter le rendement et le chapitre 9 du rapport de 1979 intitulé Gestion du coût affectant la paye.

2. La collaboration des témoins qui ont comparu devant votre Comité nous a été fort utile et nous les en remercions.

### Recommandation

3. En ce qui a trait aux conséquences des conclusions de la vérification visant à améliorer l'imputabilité du gouvernement face au Parlement, votre Comité recommande que le gouvernement entreprenne un examen de l'efficacité, inspiré de celui qu'a effectué le vérificateur général et dont il a été fait rapport. L'examen doit être conçu de façon à mesurer l'étendue et le taux d'amélioration de l'efficacité effectivement réalisée au sein du gouvernement du Canada. Il est recommandé que les résultats de cet examen soient remis au Comité permanent des comptes publics au plus tard le 31 décembre 1981. Les députés auront ainsi l'occasion de comparer les niveaux d'efficacité atteints par la gestion deux ans après la présentation du rapport du vérificateur général de 1979.

### Historique

4. Le premier rapport du Comité permanent des comptes publics portait sur des témoignages et des mémoires relatifs à deux des trois grands points abordés dans le cadre du Travail de recherche - sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE). Ce deuxième rapport clôt l'étude des conclusions de la vérification et des témoignages relatifs à la tâche qui consistait à "Mesurer et à augmenter le rendement~, laquelle est étroitement liée à l'examen de l'efficacité dont il est question dans le rapport de 1979 du vérificateur général.

C'est pourquoi ces deux domaines sont étudiés dans le présent rapport.

Efficacité

5. Dans le cadre de leurs enquêtes, les responsables du projet TRACE ont effectué un certain nombre d'examens des travaux du gouvernement pour en mesurer et en accroître l'efficacité. Les systèmes de mesure de la performance de seize grands domaines d'activités de douze ministères, représentant environ 100,000 années-personnes, ont été étudiés. La plupart des grandes applications du système de mesure de la performance ayant cours au moment de la vérification ont été examinées.

6. Le vérificateur général a tenté de définir à quel moment il est permis de parler d'efficacité. Essentiellement, il considère que les gestionnaires de la Fonction publique doivent surveiller leurs opérations et chercher activement les moyens d'en accroître l'efficacité. Pour mener à bien ses vérifications de l'efficacité, il a défini l'ensemble suivant de critères de vérification:

a) les mesures de la performance doivent être pertinentes et exactes;

b) la performance doit être adéquate par rapport à une norme;

c) les rapports doivent être adaptés aux besoins de la gestion;

d) il faut utiliser les données sur la performance pour améliorer la productivité; et

e) il faut tenir à jour les rapports sur la productivité.

7. Votre Comité accepte les critères de vérification choisis par le vérificateur général. Il estime que les critères correspondent à des normes minimales acceptables qui permettent de juger de la performance de la gestion dans la mesure et l'amélioration de l'efficacité. En outre, dans les témoignages et les mémoires écrits soumis à votre Comité, le Bureau du contrôleur général et les ministères dont les systèmes de mesure de la performance ont été étudiés, ont eux aussi souscrit à ce système de critères des vérifications.

8. L'ensemble des documents soumis en preuve à votre Comité montre que la plupart des systèmes de mesure de la performance étudiés par le vérificateur général ne satisfont pas à ces critères. Votre Comité a étudié deux cas: celui du Bureau des Passeports, (Affaires extérieures) dont les mesures de contrôle du fonctionnement ont été jugées généralement satisfaisantes et celui des Postes-Traitement du courrier, où les efforts de la gestion n'ont pas permis de

répondre aux normes définies dans les critères de vérification.

9. De l'avis du Comité, les systèmes de mesure de la performance étudiés par le vérificateur général font état de grandes faiblesses dans le domaine du contrôle de la gestion. Les témoignages révèlent qu'en règle générale, l'amélioration des méthodes de gestion est généralement souhaitée. Des ministères ont fourni une abondante documentation décrivant les efforts qu'ils ont déployés pour renforcer les mesures de contrôle de la gestion. Le contrôleur général a mis l'accent sur les systèmes de mesure de la performance dans son projet IMPAC.

10. L'accent mis sur l'amélioration de l'efficacité n'est pas chose nouvelle. Des mémoires et des témoignages ont révélé qu'en 1973, le Conseil du trésor demandait à des ministères et organismes d'instaurer des systèmes de contrôle de l'efficacité. Une autre circulaire publiée par le Conseil du Trésor en 1976 indiquait que la mise en application des méthodes de mesure de la performance devait être accélérée et terminée d'ici à 1980. Votre Comité a noté que le président du Conseil du Trésor a déposé à la Chambre deux rapports sur l'état des travaux où sont relevés les progrès accomplis et les problèmes de mise en application des systèmes de mesure de la performance.

11. Après ses enquêtes de vérification. le vérificateur général concluait que seulement deux des seize systèmes étudiés étaient satisfaisants. La plupart des systèmes de mesure de la performance étudiés ne jouaient pas de rôle prépondérant dans le processus de gestion des programmes. En règle générale, ils ne répondaient pas aux besoins en information du gestionnaire qui doit quotidiennement prendre des décisions pour contrôler la productivité. Dans la plupart des opérations, la gestion ignorait le niveau réel d'efficacité ainsi que la marge d'amélioration possible. Dans la plupart des cas où se dénombrait un effectif d'importance les efforts déployés en vue de l'amélioration de la productivité étaient insuffisants.

Examen de l'efficacité

12. En raison de l'insuffisance de contrôle de la gestion, relevée dans son rapport annuel de 1978, et de la faiblesse généralisée de ces mêmes mesures relevée au cours d'autres vérifications, le vérificateur général a procédé à une étude plus restreinte pour tenter de mesurer le niveau d'efficacité atteint au sein du gouvernement. Selon le critère retenu, 80 p. 100 est un niveau minimal acceptable d'efficacité dans les cas où il est approprié et raisonnable d'utiliser des techniques de mesure de rendement. La portée de l'examen était limitée à la catégorie des employés du groupe CR.

13. En raison des limites imposées en matière de ressources et de la volonté de travailler en collaboration avec les ministères, l'examen a dû être effectué en tenant compte d'un certain nombre d'aberrations potentielles; la sélection planifiée des unités à vérifier montrant notamment que l'examen n'était pas effectué conformément à un schéma statistique rigoureux. Dans chacun des cas, le danger a été reconnu et interprété d'une façon qui tendait à influer favorablement sur les résultats de cette étude sur l'efficacité. Autrement dit, les conclusions obtenues avaient tendance à gonfler le niveau réel d'efficacité atteint dans les unités étudiées. L'examen révélait un taux d'efficacité moyen d'environ 60 p. 100 comparativement aux normes établies. A strictement parler, ce résultat ne peut être appliqué à l'ensemble du groupe CR. Néanmoins, il nous permet de nous rendre à l'évidence que l'efficacité est sans doute bien inférieure au niveau acceptable minimal de 80 p. 100.

14. Votre Comité estime qu'il est très peu probable qu'il existe de nombreuses unités soumises aux mêmes conditions que celles qui ont été étudiées et qui atteignent ce niveau minimal acceptable d'efficacité de 80 p. 100. L'examen révèle donc que le groupe CR a de grandes possibilités d'améliorer son rendement. En raison des lacunes ou de l'absence pure et simple de systèmes de mesure de la performance, votre Comité conclut que ces possibilités d'amélioration sont sans doute le lot de toute la Fonction publique.

15. La situation est très préoccupante. Elle traduit une grande faiblesse des systèmes par lesquels les gestionnaires du gouvernement peuvent manifester leurs attentes vis-à-vis de leurs employés et permet d'évaluer dans quelle mesure ces attentes ont été comblées. Votre Comité reconnaît qu'un examen de l'efficacité a un effet sur les employés. L'efficacité est une responsabilité qui relève du niveau de la gestion. Son amélioration n'est pas chose simple et vu son importance, votre Comité demande que le gouvernement accorde promptement et de façon continue une grande attention à la mesure du rendement.

16. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages (fascicules nos 5, 8 et 9 de la première session de la trente-et-unième Législature et les fascicules nos 1, 6 et 13 de la première session de la trente-deuxième Législature) est déposé.

Respectueusement soumis.

Le président

Bill Clarke

# TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 14 JANVIER 1981

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 14 janvier 1981

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi 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 3 1 mars 1978, et tout particulièrement le chapitre 9, les procédés de marché.

2. Nous remercions l'honorable Erik Nielsen, ministre des Travaux publics, pour sa coopération, ainsi que les autres qui ont comparu devant votre Comité.

3. En 1977-1978, le vérificateur général a terminé une étude spéciale portant sur les méthodes utilisées par le gouvernement concernant la passation et l'administration de marchés de construction ou d'achat de biens et services. Votre Comité a examiné les conclusions du vérificateur général et entendu sur des sujets d'envergure gouvernementale le témoignage du secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du contrôleur général, des ministères des Approvisionnements et Services, et des Travaux publics.

4. Votre Comité note que le vérificateur général a examiné environ 1,528 marchés choisis au hazard et représentant $3 milliards.

5. Le vérificateur général a relevé de fausses interprétations de certaines dispositions du règlement sur les marchés de l'Etat; il a aussi souligné un certain nombre de faiblesses et de lacunes relatives à l'administration des marchés dans des sujets d'envergure gouvernementale dans les domaines de:

a) l'appel d'offres concurrentiel;

b) la méthode d'établissement des prix et modalités de paiement;

c) l'approbation des marchés dans des cas d'urgence;

d) la délégation des pouvoirs par les ministères;

e) le pouvoir de délivrer des certificats d'engagement; et

f) le paiement des comptes des entrepreneurs.

Le vérificateur général a fait sur ces points des recommandations précises.

6. Dans leur témoignage devant votre Comité, en novembre 1979, des fonctionnaires du secrétariat du Conseil du Trésor ont admis le bien-fondé des critiques du vérificateur général et tenu compte de chacune de ses quatre recommandations d'envergure gouvernementale en publiant les documents suivants:

a) Circulaire no 1978-54-Présentations concernant l'approbation des marchés; 6 décembre 1978 (remplacé maintenant par 1'Appendice E au chapitre 3 l 0 du Manuel de la politique administrative);

b) Chapitre 3 l 2-Manuel de la politique administrative - article 7, marchés de services de consultants et de professionnels, septembre 1979; et

c) Circulaire n l 979-20-Directives concernant le contrôle des coûts, 27 juillet 1979.

7. En novembre 1980, les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont indiqué à votre Comité qu'il existait encore un certain nombre de lacunes et d'écarts importants dans l'administration des marchés. Ils vont de la non-observation des directives concernant les relations employeurs-employés et l'efficacité des coûts à un recours relativement élevé à des marchés rétroactifs et à des fournisseurs uniques. Par ailleurs des renseignements essentiels sont omis d'un grand nombre de soumissions qui n'observent pas non plus les directives du Conseil du Trésor.

8. Votre Comité est d'avis que la décision du Conseil du Trésor de revoir et de réviser les politiques et directives gouvernementales relatives à l'attribution des marchés et au contrôle des coûts constitue un bon moyen d'améliorer l'administration des marchés. Cependant, votre Comité estime nécessaire de continuer à vérifier le respect des procédures régissant cette question, comme l'indique la mise à jour faite en novembre 1980 par le Conseil du Trésor.

9. Le vérificateur général a aussi indiqué qu'un grand nombre de marchés n'ont pas été accordés sur appel d'offres concurrentiel, mais d'après les exceptions prévues à l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'Etat. Cette disposition exige qu'un appel d'offre soit lancé avant la passation d'un marché à l'exception des cas:

a) d'extrême urgence où des retards nuiraient à l'intérêt public;

b) où le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas $15,000;

c) où la nature du marché est telle que l'appel d'offres est incompatible avec l'intérêt public;

d) où il n'est qu'une seule personne susceptible d'exécuter le marché.

10. D'après les témoignages présentés à votre Comité, sur les 281,920 marchés accordés par l'administration des approvisionnements du ministère des Approvisionnements et Services - pour l'année financière 1976-1977, 89,659, soit 31.8 p. 100, représentant un total de $ 1.8 milliard se trouvaient dans la catégorie des fournisseurs uniques. Sur ce montant, $935 millions correspondaient à d'importants marchés de défense. Votre Comité admet que certaines circonstances justifient que le choix des entrepreneurs se fasse sans appel d'offres concurrentiel. Cependant, nous estimons que les exceptions prévues au Règlement sur les marchés prêtent soit à de fausses Interprétations soit à une annulation de la portée et des objectifs de l'article 8, car les conditions requises se fondent dans une grande mesure sur des critères subjectifs.

11. Votre Comité recommande ce qui suit:

a) que le Conseil du Trésor adopte des mesures plus strictes afin que les ministères et organismes se conforment au Règlement sur les marchés de l'Etat;

b) que le contrôleur général veille à ce que la fonction de vérification interne contrôle le respect des règles établies;

c) que le vérificateur général continue à suivre les questions où des lacunes et des écarts ont été mis en évidence;

d) que le Conseil du Trésor entreprenne un examen spécial de l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'Etat, afin de définir les quatre exceptions de façon plus précise et plus objective; et

e) que le vérificateur général entreprenne une étude de l'utilisation des exceptions prévues à l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'Etat.

12. Votre Comité demande respectueusement au gouvernement de se prononcer sur ces recommandations afin que le Parlement soit informé des améliorations apportées.

13. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y

rapportant (Fascicules nos 2, 3 et 13 de la Première session de la Trente-et-unième législateur et nos 16 et 18 de la Première session de la Trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Bill Clarke

# QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 20 FÉVRIER 1981

RAPPORT A LA CHAMBRE

LE VENDREDI 20 FÉVRIER 1981

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## QUATRIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité a étudié le Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1979 et, en particulier, le chapitre 8: Contrôle et imputabilité des sociétés de la Couronne.

## Introduction

2. Le Comité a entendu des témoignages sur l'opportunité d'effectuer une vérification intégrée des sociétés de la Couronne.

3. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

## Résumé des recommandations

4. Le Comité recommande:

a) que le gouvernement présente une loi autorisant le Vérificateur général à mettre en oeuvre un programme de vérification intégrée des sociétés de la Couronne en propriété exclusive (voir le paragraphe 12 du présent rapport); et

b) que la décision d'effectuer une vérification intégrée repose sur les conclusions d'une étude préliminaire, et que cette décision soit acceptée par le conseil d'administration de la Société (voir le paragraphe 13 du présent rapport).

## Analyse des témoignages

5. Le Vérificateur général du Canada attire l'attention sur deux sujets dans son rapport concernant la vérification intégrée des sociétés de la Couronne: le droit de propriété et les rapports. La question du droit de propriété repose sur le principe du contrôle de la Couronne; en effet, dans la mesure où les sociétés sont à charge du trésor public, il faut un système de vérification -de la valeur reçue en biens et services en contrepartie de l'argent dépensé ou un système de vérification intégrée pour veiller à ce que les sociétés

de la Couronne soient exploitées avec économie, efficience et efficacité. La question des rapports est liée aux principes énonçés dans la Loi sur l'administration financière dont le paragraphe 77(I) stipule entre autres:

«... . (le vérificateur) 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.»

6. Le Vérificateur général a fait remarquer que la loi présentement en vigueur n'autorise pas la vérification intégrée des sociétés de la Couronne.

7. Le Vérificateur général a fait valoir que les sociétés de la Couronne à vocation commerciale devraient être comprises dans le programme de vérification intégrée compte tenu du principe d'application universelle du droit de propriété et pour permettre de vérifier l'efficacité de la gestion financière et des modalités de rapport déjà en place. Il a donné l'assurance que les rapports de vérification intégrée seraient établis en colla- ration avec le conseil d'administration de chaque société.

8. Le Comité a cherché à connaître le point de vue de trois sociétés de la Couronne réputées pour leurs opinions différentes concernant la vérification intégrée.

9. La Société Radio-Canada souscrit pleinement au principe de la vérification intégrée pour assurer l'économie et l'efficience de ses opérations. Radio-Canada manifeste toutefois un certain nombre de réserves:

a) la méthodologie de vérification intégrée n'a pas encore été articulée pleinement;

b) l'élaboration des systèmes de vérification devrait incomber à la société de la Couronne; et

c) il serait inopportun «. . . d'essayer de faire la vérification de «l'efficacité» de la programmation de Radio-Canada, question généralement non normative et non quantifiable.»

10. L'Eldorado Nucléaire Ltée s'oppose vivement à la vérification intégrée pour un certain nombre de raisons, notamment:

a) la vérification intégrée ne convient pas dans le cas d'une société de la Couronne à vocation commerciale;

b) la vérification intégrée diminuerait le rôle du conseil d'administration;

c) la vérification intégrée imposerait une dépense de temps excessive à la Direction; et

d) la méthodologie de vérification intégrée n'a pas encore été bien articulée.

11. La situation de la Société pour l'expansion des exportations est unique par rapport aux deux autres sociétés qui ont comparu devant le Comité du fait qu'elle est la seule société de la Couronne à avoir fait l'objet d'une vérification intégrée. Son conseil d'administration et sa direction voient dans la vérification intégrée un exercice très utile et très productif. Ils ont toutefois recommandé ce qui suit:

a) la participation du conseil d'administration à la planification et à l'exécution de la vérification; et

b) le prolongement à deux ans de la période d'application de la vérification intégrée qui est actuellement de six à huit mois afin d'atténuer la surcharge de travail imposée à la Direction.

Conclusions et recommandations

12. Après avoir étudié attentivement toutes les questions soulevées dans les témoignages et les déclarations préliminaires des intervenants, le Comité conclut que les principes du droit de propriété et des rapports constituent une base solide pour l'application d'une vérification intégrée des sociétés de la Couronne. Conscient des lacunes de la Loi sur l'administration financière à cet égard, le Comité recommande que le gouvernement présente une loi qui autoriserait le Vérificateur général à mettre en oeuvre un programme de vérification intégrée des sociétés de la Couronne en propriété exclusive.

13. Le Comité estime que la vérification intégrée devrait s'appliquer sélectivement et recommande que la décision repose sur les conclusions d'une étude préliminaire et que cette décision soit approuvée par le conseil d'administration de la société, pourvu qu'en l'absence de cette approbation, le Vérificateur général puisse prendre les mesures qu'il jugera nécessaires ou appropriées.

14. Le Comité croit que la position de la Société pour l'expansion des exportations en ce qui concerne l'opportunité et la faisabilité des vérifications intégrées est à la fois satisfaisante et acceptable.

15. Le Comité est d'avis que la position de Radio-Canada en ce qui concerne l'économie et l'efficience dans la vérification intégrée est raisonnable. Cependant, le Comité estime que rien ne devrait empêcher le Vérificateur général d'entreprendre une vérification intégrée qui comprendrait la revue des procédés d'évaluation de l'efficacité de l'ensemble

de ses opérations.

16. Le Comité croit que la position de l'Eldorado Nucléaire Ltée est inacceptable; que les motifs évoqués par cette société ne justifient pas un refus d'effectuer la vérification intégrée; et que la vérification intégrée serait bénéfique à la société.

17. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 7,8, 15 et 23 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Bill Clarke

# CINQUIEME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 8 AVRIL 1981

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 8 avril 1981

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## CINQUIEME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent prévu au Règlement de la Chambre des communes, le Comité a étudié le Rapport du Vérificateur général du Canada soumis à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1980 et, en particulier, les paragraphes 11.7 et 11.8 qui concernent les usines d'eau lourde de l'Energie atomique du Canada, Limitée (EACL).

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

3. Le Comité a recueilli des témoignages sur les décisions, prises par l'EACL, de:

a) mettre en veilleuse son usine d'eau lourde de La Prade;

b) tenter d'obtenir la remise des emprunts contractés auprès du gouvernement du Canada pour les usines d'eau lourde de La Prade, Glace Bay et Port Hawkesbury; et

c) continuer de produire de l'eau lourde aux usines de Glace Bay et Port Hawkesbury.

4. Des témoignages ont révélé que la décision prise en 1973 par l'EACL de construire l'usine de La Prade était basée sur ses prévisions relatives à la demande, au Canada et dans le monde, de l'électricité d'origine nucléaire; cette demande a été grandement surestimée. Étant donné qu'au cours de la dernière décennie, la demande d'eau lourde n'a pas été aussi élevée que prévu et que de futures installations de production ne faisant pas partie du programme de l'EACL atteindront une capacité excédentaire, le Comité approuve la décision, prise en 1978 par la Société, de mettre en veilleuse les installations inachevées de La Prade.

5. Pour ce qui est de la décision de l'EACL de tenter d'obtenir la remise des emprunts contractés auprès du gouvernement du Canada pour la construction de l'usine de La Prade et le paiement des coûts d'acquisition et de réorganisation des usines de Glace Bay et de Port Hawkesbury, le Comité note que le gouvernement a obtenu du Parlement l'autorisation d'effectuer cette remise par voie de budget

supplémentaire. Le Comité s'inquiète du fait que des emprunts de cette nature et de cette ampleur aient été contractés parce que l'EACL a établi des prévisions erronées quant à la demande d'eau lourde au pays et dans le monde. En outre, le Comité remet en question les projets de l'EACL visant à stocker de l'eau lourde à un coût annuel dépassant $ 100 millions et sans qu'il soit prévu d'en vendre prochainement. Le Comité craint vivement que cette façon de procéder ne donne lieu à d'autres demandes de remise de dettes inutiles. Il n'a pas obtenu de garantie que cette situation ne se répéterait pas.

6. Dans son rapport de 1980, le Vérificateur général faisait remarquer qu'au 31 mars 1980, l'EACL inscrivait à son bilan une valeur comptable nette amortie de $765,4 millions pour ses trois usines d'eau lourde et il se demandait si cette valeur comptable était réaliste. La Société estime que l'usine de La Prade n'a aucune valeur marchande, que ces actifs devraient être défalqués et que les actifs que représentent les deux autres usines devraient être inscrits au chapitre des valeurs inactives, étant donné la remise des dettes.

7. La direction de l'EACL a rapporté que des progrès avaient été accomplis dans l'application des recommandations de l'étude de contrôle et gestion financiers. Le Vérificateur général n'a pas eu l'occasion d'en donner confirmation.

Conclusions et recommandations

8. Après avoir analysé attentivement les questions soulevées dans les témoignages et déclarations préliminaires des témoins, le Comité conclut qu'à l'avenir, des prêts ne devraient être octroyés à l'EACL qu'à condition que la direction de la Société établisse des mécanismes de contrôle et de planification valables. Le Vérificateur général devrait pouvoir fournir au Parlement une évaluation indépendante de l'efficacité de ces mécanismes.

9. Le Comité conclut que les principales difficultés qu'éprouve l'EACL à obtenir des contrats à l'étranger sont liées à la politique canadienne en matière de garanties nucléaires qui impose des accords bilatéraux au-delà des normes de l'Agence internationale de l'énergie atomique auxquelles doivent se conformer tous les pays signataires du traité de non-prolifération; de ce fait, l'EACL n'a pas accès aux marchés étrangers.

10. Le Comité recommande que:

a) le gouvernement et I'EACL prennent des mesures pour augmenter les ventes à l'exportation des réacteurs CANDU ou qu'ils abandonnent ce programme;

b) la Société établisse des plans d'urgence pour la fermeture ou la mise en veilleuse d'une ou deux de ses usines d'eau lourde, et que le Parlement étudie ces plans;

c) la direction de 1'EACL établisse des mécanismes de contrôle et de planification efficaces ou d'autres mesures afin que la Société ne contracte pas de dettes qu'elle ne pourra pas rembourser; et

d) le Vérificateur général entreprenne, avant la fin de I 98 l, une étude devant déboucher sur une vérification approfondie des activités de l'EACL.

11. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules 18. 19 et 30 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

BILL CLARKE

# SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 23 JUIN 1981

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mardi 23 juin 1981

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi 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 1980 et, en particulier, le chapitre 6-Vérification intégrée du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (le ministère).

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Votre Comité a entendu des témoignages sur les principaux problèmes que pose la vérification intégrée du ministère, notamment sur les points suivants:

a) la vérification des comptes en fiducie des bandes indiennes et la portée de la vérification du Vérificateur général relativement à ces comptes en fiducie;

b) le transfert aux bandes indiennes des responsabilités liées à l'exécution des programmes du ministère;

c) les contrôles financiers des contributions faites aux bandes indiennes et le Compte d'expansion économique des Indiens;et

d) la clarification du mandat du ministère.

4. Donnant suite à un Ordre de la Chambre daté du l 5 novembre I 979, le Vérificateur général a vérifié un échantillon statistique des transactions relatives aux comptes en fiducie des bandes indiennes pour l'année financière l 979- l 980. A son avis, les revenus et dépenses pour cette année ont été enregistrés selon les règles. Pour les années antérieures, il estime qu'en raison de la non-accessibilité de certains dossiers ministériels, une vérification complète serait peu concluante et très coûteuse. Votre Comité partage cet avis.

5. Le ministère a proposé un plan de vérification interne des 1146 comptes en fiducie sur les trois prochaines

années. Le Vérificateur général s'est dit prêt à surveiller le déroulement de cette opération et à en évaluer la méthodologie. Cependant, ni le ministère ni le Vérificateur général n'ont encore discuté avec les Indiens bien qu'il serait tout indiqué qu'ils le fassent, compte tenu de la nature fiduciaire des comptes et vu que la Fraternité nationale des Indiens et 75 Conseils de bande ont demandé que le Vérificateur général procède à une vérification des comptes en fiducie individuels.

6. Le ministère a énoncé le principe qui régit le transfert aux bandes indiennes des responsabilités liées à l'exécution des programmes, à savoir que les Indiens devraient être eux-mêmes responsables de l'administration de leurs collectivités et fournir leurs propres services. Bien que ce principe soit louable, votre Comité se demande pourquoi le ministère n'a pas trouvé de solution à un certain nombre de lacunes importantes dans l'administration de ces transferts. Mentionnons:

a) la nécessité d'améliorer les compétences des bandes indiennes et des Conseils de bande qui en ont besoin, pour qu'ils puissent véritablement assumer les responsabilités qui leur sont confiées;

b) le besoin de nommer un «Commissaire» qui veillerait à ce que ces transferts s'opèrent régulièrement et qui en contrôlerait les coûts administratifs;

c) la nécessité de veiller à ce que les intérêts des employés du ministère n'aient pas à souffrir de ces transferts (par exemple la sécurité d'emploi des enseignants);

d) s'assurer que les individus indiens aient des recours suffisants si le transfert des responsabilités a été confié à un Conseil de bande négligent et que leurs intérêts aient à en souffrir; et

e) remettre au ministère la responsabilité de la mise en oeuvre de son «plan général de perfectionnement des pratiques de gestion» pour que les mesures appropriées, législatives ou autres, puissent être prises dès que possible en vue de remédier aux lacunes signalées dans le présent paragraphe.

7. Votre Comité a remarqué que les dépenses des bandes indiennes ne font pas l'objet d'une vérification adéquate. Les Indiens se sont plaints d'avoir à respecter des conditions inflexibles en vertu des ententes de contribution. Le ministère a donné suite à ces plaintes en entamant des négociations avec le Conseil du Trésor en vue d'adopter une méthode d'imputabilité qui convienne davantage aux Indiens et au gouvernement. Votre Comité a cherché, en vain, à obtenir des éclaircissements sur l'état de ces négociations. Il n'a

par ailleurs reçu aucune indication concernant le calendrier prévu pour la solution de ce problème.

8. Votre Comité se demande pourquoi le taux d'intérêt perçu sur les fonds mis à la disposition des Indiens par I'entremise du Compte d'expansion économique des Indiens (2% de plus que le taux de base), est si élevé comparativement aux taux perçus dans le cadre d'autres programmes fédéraux. Par exemple, le taux d'intérêt hypothécaire de la Société du crédit agricole n'est que de 14%.

9. Votre Comité a remarqué que le Bureau du Contrôleur général et le ministère ont pris des mesures pour améliorer l'administration du Compte d'expansion économique des Indiens et ont cherché à remédier à un grand nombre des lacunes sérieuses répétées par le Vérificateur général relative-ment au contrôle financier de ce compte. Cependant, votre Comité s'inquiète de ce qu'on n'ait pas encore résolu les problèmes importants suivants:

a) l'absence de définition satisfaisante des objectifs du compte;

b) le coût administratif excessif que le ministère impose à la gestion de ce programme; et

c) la mauvaise utilisation de ce compte dont les fonds ont été employés à mauvais escient pour des projets trop ambitieux.

10. Votre Comité aimerait que le ministère fasse le nécessaire pour clarifier son mandat, notamment en l'absence d'objectifs, de plans ou de buts spécifiques, par rapport auxquels ses initiatives pourraient être évaluées. C'est là une des causes sous-jacentes aux faiblesses administratives de son contrôle. Votre Comité voudrait que le ministère applique son plan d'action PPCG pour améliorer la situation dans ce domaine. Votre Comité examinera ultérieurement les plans directionnels et stratégiques du ministère pour mesurer les progrès réalisés.

Conclusions et recommandations

11. En ce qui concerne la vérification par le Vérificateur général des comptes en fiducie des bandes indiennes, votre Comité estime que, compte tenu de l'imprécision de l'Ordre de la Chambre des communes de novembre l 979 et en l'absence de dossiers comptables complets, le Vérificateur général s'est acquitté de ses obligations aux termes de cet Ordre. Mais votre Comité note en même temps que le Vérificateur général n'a pas été en mesure de vérifier un seul compte individuel en fiducie.

12. Concernant le transfert aux bandes indiennes des

responsabilités liées à l'exécution du programme, votre Comité estime que:

a) de nombreuses bandes indiennes sont incapables d'assumer les responsabilités transférées;

b) des frais administratifs excessifs ont été imputés au titre de ces transferts; et que

c) le programme de transfert souffre de nombreuses lacunes.

13. Votre Comité recommande par conséquent que:

a) le Vérificateur général procède à la vérification d'un ou de plusieurs comptes en fiducie de bandes indiennes et que lui et le ministère consultent les représentants des Indiens pour déterminer la portée de son examen de ces comptes;

b) le Vérificateur général surveille l'application du plan du ministère en matière de vérification interne des comptes en fiducie;

c) le ministère nomme un «Commissaire» qui serait le haut fonctionnaire compétent du ministère chargé du transfert des responsabilités aux bandes indiennes;

d) le Conseil du Trésor prenne des mesures nécessaires pour accélérer et finaliser ses négociations avec le ministère concernant la mise en place de contrôles adéquats des contributions faites aux bandes indiennes;

e) le ministère définisse sans plus tarder les buts et les objectifs du Compte d'expansion économique des Indiens;

f) le ministère définisse immédiatement son mandat; et

g) le ministère fournisse au Comité, d'ici au 1" septembre l 98 I, le calendrier de mise en oeuvre des recommandations susmentionnées.

14. Un exemplaire des procès-verbaux et des témoignages y rapportant (fascicules n" 27. 28. 29 et 35 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

BILL CLARKE

# SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 23 JUIN 1981

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mardi 23 juin 1981

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi 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 3 l mars l 980 et, en particulier, le chapitre 5-Vérification intégrée de la Chambre des communes.

2. Votre Comité remercie l'honorable Jeanne Sauvé, Orateur de la Chambre des communes, et les autres témoins de leur collaboration.

## Introduction

3. En avril I 979, l'Orateur de la Chambre des communes demandait au Vérificateur général d'effectuer une vérification complète des systèmes administratifs et de l'organisation de la Chambre. Le 1er novembre 1979, l'Orateur déposait un rapport provisoire du Vérificateur général, qui comportait les conclusions et recommandations préliminaires de celui-ci et dans lequel le Vérificateur général signalait «des lacunes importantes au titre des dispositions administratives et d'organisation, de la gestion et du contrôle financiers et de l'administration du personnel de la Chambre des communes». Donnant suite à ce rapport, l'Orateur a accepté de restructurer les postes de la haute administration, de nommer un administrateur par intérim et de mettre à exécution, à titre expérimental, les propositions du Vérificateur général en matière d'organisation.

4. Dans son rapport final d'avril 1980, le Vérificateur général proposait à l'Orateur un plan d'action qui a été accepté. Ce plan prévoyait notamment la nomination d'un administrateur, qui aurait le rang de sous-chef, et dont le rôle serait de coordonner et de diriger les activités administratives. Le greffier demeurerait le sous-chef supérieur permanent de la Chambre et serait chargé des questions de procédure. Le sergent d'armes, qui occuperait également le rang de sous-chef, s'occuperait du protocole ainsi que de la sécurité et de l'accès aux édifices et d'autres services. Ces trois fonctionnaires relèveraient directement de l'Orateur et formeraient le Comité exécutif dont le président serait l'Orateur.

5. Le plan d'action prévoyait également la nomination d'un contrôleur et d'un directeur général des Ressources humaines qui relèveraient directement de l'administrateur. Il demandait aussi l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques et de procédés visant à rendre plus efficaces les pratiques de la Chambre des communes aux chapitres des finances, du personnel et de l'exploitation.

Organisation de la Chambre des communes

6. Votre Comité a étudié les observations et les recommandations du Vérificateur général concernant l'organisation de la Chambre des communes. Il a également tenu trois audiences au cours desquelles l'Orateur et ses fonctionnaires ont fait rapport sur les mesures adoptées et prévues par la gestion relativement à ces recommandations.

7. Votre Comité comprend que la restructuration des responsabilités des trois fonctionnaires supérieurs et de leurs liens hiérarchiques, indiqués dans le projet d'organigramme de la Chambre des communes daté du 1er octobre 1980, a été adoptée à l'essai. Elle pourrait être entérinée ultérieurement, s'il y a lieu, par modification législative et du Règlement, mais seulement si elle s'avère efficace du point de vue opérationnel.

8. Cependant, votre Comité éprouve certaines craintes:

a) la répartition actuelle des responsabilités est une solution de compromis qui répond à des besoins à court terme mais qui ne résoud pas les problèmes organisationnels à long terme;

b) il sera peut-être nécessaire de modifier à nouveau la structure de l'organisation proposée par le Vérificateur général dans son rapport de 1980, puis modifiée et mise en application par l'Orateur, ceci afin de réorganiser les fonctions administratives, supprimant ainsi le recoupement des responsabilités, et d'améliorer les pratiques de gestion et d'imputabilité; et

c) les méthodes de nomination de ces fonctionnaires ne sont pas cohérentes.

9. Votre Comité n'entend recommander pour l'instant aucune modification à l'organisation actuelle de la Chambre des communes. Cependant, il examinera à nouveau la situation à la fin de l'année financière en cours pour voir si la direction s'est rapprochée de ses objectifs en application des nouvelles dispositions organisationnelles et si elle a tenu compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Opportunité d'un plan d'action

10. Les témoignages recueillis par votre Comité révèlent qu'il est effectivement impérieux d'améliorer les politiques et les procédés administratifs de la Chambre des communes. Votre Comité a remarqué que bon nombre des problèmes administratifs de la Chambre se rapportent à sa politique en matière de personnel. Il est clairement apparu que les pratiques relatives à la classification, à la dotation, à la paie et aux avantages sociaux n'étaient pas clairement définies. Les procédés en matière de planification de la main-d'oeuvre et de présentation des griefs du personnel laissent également à désirer.

11. Le plan d'action du Vérificateur général, adopté en avril 980, recommandait à l'Orateur:

«Elaborer et mettre en oeuvre des politiques et des procédés qui permettront de doter la Chambre de pratiques efficaces aux chapitres des finances, du personnel et de l'exploitation ... L'administrateur devrait assurer la direction de ces travaux.»

Votre Comité demande donc qu'au 3 l août 198 I, l'Orateur lui ait présenté un plan d'action et un calendrier pour la mise en application de ces politiques et procédés, de manière à pouvoir suivre l'évolution des travaux.

12. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 20, 21, 22 et 35 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

BILL CLARKE

Annexe D

# PRÉFACE AUX ÉTATS FINANCIERS VÉRIFIÉS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Les conventions comptables adoptées par le gouvernement et résumées à la note 1 accompagnant les états financiers résultent de perfectionnements continus au cours des années et deviennent la base de préparation des états financiers, conçus principalement afin de fournir une comptabilité des ressources financières affectées par le Parlement. L'exigence fondamentale de faire rapport conformément au pouvoir législatif résulte en une présentation de renseignements financiers significativement différente de celle que l'on trouve dans le secteur privé. La comptabilité d'exercice employée dans le secteur privé reflète plutôt les frais encourus dans le but de produire des recettes; les conventions suivies par le gouvernement, selon lesquelles les recettes sont sur une comptabilité de caisse et l'emploi des crédits généralement sur une comptabilité d'exercice, accommode le mieux la présentation de rapports au Parlement.

Les quatre états financiers de cette section, de même que les notes les accompagnant, sont présentés pour vérification conformément à l'article 55 de la Loi sur l'administration financière. Ces états forment la base de justification du gouvernement de sa gestion des autorisations financières accordées par le Parlement. Les autres sections de ce volume, de même que les volumes II et III des Comptes publics, sont conçus afin de fournir des renseignements à l'appui des états financiers.

Le premier état financier est l'état des opérations, lequel résume toutes les opérations du gouvernement, tel que défini à la note l (ii), et indique la façon dont les besoins financiers ont été rencontrés, et l'effet de ces opérations sur l'encaisse. Les opérations financières sont classées en quatre catégories principales: budgétaires, non budgétaires, de change et de la dette non échue.

La première catégorie, les opérations budgétaires, consiste de toutes les opérations qui entrent dans le calcul de l'excédent ou du déficit annuel du gouvernement, et comprend les rentrées provenant des recettes fiscales et non fiscales de même que les dépenses autorisées par le Parlement. Les recettes ne sont reconnues que lorsque les fonds sont reçus et ne comprennent pas les montants dus mais non perçus. Les dépenses budgétaires, cependant, sont enregistrées en grande partie selon la comptabilité d'exercice et comprennent les imputations pour les travaux accomplis, les biens reçus, les services exécutés, les paiements de transfert effectués, l'amortissement des insuffisances actuarielles des trois principaux comptes de pension de retraite, une provision afin d'estimer les pertes sur les réalisations de l'actif comptabilisé et l'intérêt couru de la dette non échue. Les immobilisations, telles les terrains, bâtiments, ouvrages et matériel, ne sont pas capitalisées mais sont imputées aux dépenses budgétaires lors de leur acquisition ou construction. Les dépenses budgétaires ne comprennent pas les sommes à payer ou courues à la fin de l'exercice, pour les contributions versées à même les crédits statutaires, les prestations de cessation d'emploi, les congés annuels impayés et l'indexation des pensions.

La deuxième catégorie, les opérations non budgétaires, comprend: les prêts, dotations en capital et avances effectués par le gouvernement, la dette du gouvernement envers des tiers en tant

qu'administrateur de certains deniers publics encaissés ou perçus pour des fins déterminées et les autres éléments de passif enregistrés à la suite des opérations budgétaires courues susmentionnées. Ces opérations rendent compte du changement dans les obligations financières envers le gouvernement ou de ce dernier, conformément aux conventions comptables décrites à la note I accompagnant les états financiers.

La troisième catégorie, les opérations de change, reflète les opérations avec le Compte du fonds des changes, requises afin de protéger la valeur extérieure de l'unité monétaire canadienne, de même qu'une comptabilité de la situation nette du gouvernement en ce qui concerne le Fonds monétaire international. Les opérations de change comprennent également la dette non échue à payer en devises étrangères.

La quatrième catégorie, les opérations de la dette non échue, représente la mesure dans laquelle les besoins financiers ont été satisfaits au moyen d'une augmentation de la dette non échue qui indique le changement net dans les montants dus relatifs aux obligations négociables, aux obligations d'épargne du Canada et aux bons du Trésor. Les opérations de la dette non échue ne comprennent pas la dette non échue à payer en devises étrangères.

Le deuxième état financier est l'état des recettes et dépenses. Cet état fournit une comptabilité détaillée des opérations budgétaires résumées à l'état des opérations. L'excédent ou le déficit annuel représente l'écart entre les dépenses et les recettes de l'exercice, conformément aux conventions comptables décrites ci-dessus.

Le troisième état financier est l'état de l'actif et du passif. Puisque cet état est basé sur les conventions comptables du gouvernement, celui-ci n'est pas en parallèle au bilan conventionnel propre au secteur privé. Plus particulièrement, les immobilisations, lesquelles ont été comptabilisées comme dépenses, sont enregistrées à la valeur nominale de $ 1, et les recettes non encore perçues, telles les taxes, ne sont pas enregistrées à titre de créances. On n'a pas pris en considération l'effet que produit l'inflation sur la valeur économique de l'actif et du passif enregistrés du gouvernement. On reconnaît, en général, que l'inflation tend à réduire la valeur de l'actif et du passif financiers tout en augmentant la valeur comptabilisée des immobilisations. Il faut alors noter que la différence entre l'actif et le passif enregistrés s'attribue à la somme des excédents et déficits budgétaires déterminés selon les conventions comptables du gouvernement. Cette différence ne reflète en aucune façon l'avoir net du gouvernement.

Le quatrième état financier est l'état de l'emploi des crédits, lequel résume, par ministère, l'emploi, au cours de l'exercice, des crédits parlementaires pour les dépenses budgétaires et les prêts, dotations en capital et avances.

**Notes accompagnant les états financiers du gouvernement du Canada**

**1. Conventions comptables importantes**

Les conventions comptables du gouvernement du Canada sont fondées sur des notions contenues dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la Loi sur l'administration financière et d'autres textes législatifs.

i. Notions de base

On trouve dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique deux notions de base sur lesquelles est fondé le système comptable du gouvernement. Premièrement, la notion du Fonds du revenu consolidé qui découle de l'exigence que tous les droits et recettes, autres que ceux qui sont réservés aux provinces, *formeront un fonds consolidé de revenu+; deuxièmement, la notion suivant laquelle 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 lois (crédits statutaires). L'autorisation de dépenser est accordée, dans des lois portant affectation de crédits, à des fins déterminées et pour des montants maximaux. A moins que le libellé des crédits ne l'indique autrement, le solde inutilisé de l'autorisation de dépenser accordée dans des lois portant affectation de crédits s'annule à la fin de l'exercice pour lequel elle a été accordée. L'autorisation de dépenser comprise dans les crédits statutaires est consentie à des fins déterminées ainsi que pour des montants et des délais indiqués dans les lois. L'autorisation de dépenser prévue dans les crédits statutaires ne s'annule pas à la fin de l'exercice pour lequel elle a été accordée.

ii. L'entité comptable du gouvernement du Canada

Afin de tenir les comptes du Canada et préparer les Comptes publics comme l'exige la Loi sur l'administration financière, le gouvernement du Canada se définit comme l'ensemble des ministères mentionnés à 1'annexe A de cette Loi; toute division ou direction de la Fonction publique y compris toute commission nommée conformément à la Loi sur les enquêtes et désignée par le gouverneur en conseil comme 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 société mentionnée à l'annexe B de la Loi sur l'administration financière.

Conformément à la définition susmentionnée, les sociétés nommées aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière ne font pas partie de l'entité comptable du gouvernement du Canada; ainsi, leurs états financiers ne sont pas consolidés avec ceux du gouvernement. Les états financiers de ces sociétés de la Couronne sont présentés au volume 111 des Comptes publics.

En outre, certains comptes et fonds possèdent leurs propres états financiers qui ne sont pas combinés avec ceux du gouvernement mais qui sont présentés séparément aux volumes 1 et 11. Ces comptes et fonds comprennent le Compte du fonds des changes, le Compte du régime de pensions du Canada, le Compte d'assurance-chômage et les autres comptes similaires.

iii. Catégories d'opérations financières

Les opérations financières du gouvernement enregistrées dans les comptes du Canada et reflétées dans les Comptes publics sont réparties en opérations budgétaires, non budgétaires, de change et de la dette non échue.

Généralement, les opérations budgétaires entrent dans le calcul de l'excédent ou du déficit annuel et sont déclarées à l'état des recettes et dépenses. Toutes les autres opérations mènent soit à l'acquisition ou au règlement de créances, soit à la création ou à l'exécution de dettes, et sont déclarées à l'état de l'actif et du passif.

Aux fins de la présentation comptable, les Comptes publics suivent la classification en vigueur en fin

d'exercice et présentent les chiffres de l'exercice précédent modifiés lorsque nécessaire, pour fins d'uniformité.

iv. Recettes budgétaires

Les recettes budgétaires comprennent toutes les recettes fiscales et non fiscales qui agissent sur l'excédent ou le déficit du gouvernement, ainsi que les recettes internes du gouvernement.

Les recettes du gouvernement sont généralement comptabilisées au titre de l'exercice au cours duquel elles ont été reçues. Tout remboursement de recettes est toutefois imputé à l'exercice au cours duquel le versement se fait.

Les recettes sont comptabilisées après déduction des remboursements versés et ne comprennent ni les sommes à recevoir, ni les impôts prélevés au nom des provinces, ni les rentrées provenant des cotisants au régime de pensions du Canada, à l'assurance-chômage et aux comptes de pension de retraite, ni les recettes et ni les rentrées portées au crédit des autres comptes d'actif et de passif.

Les recettes sont comptabilisées sur une base brute et nette à l'état des recettes et dépenses. La différence entre les deux provient des recettes à valoir sur les crédits et des rentrées postales servant à couvrir les dépenses postales.

v. Dépenses budgétaires

Les dépenses budgétaires comprennent toutes les imputations aux crédits budgétaires qui influencent l'excédent ou le déficit du gouvernement. Ces imputations comprennent les travaux accomplis, les biens reçus, les services exécutés et les paiements de transfert effectués au cours de l'exercice, ainsi que les dépenses internes du gouvernement.

Les dépenses ne comprennent pas les pensions payées en vertu du régime de pensions du Canada, des comptes de pension de retraite et des autres comptes de pension, les prestations d'assurance-chômage autres que les allocations aux pêcheurs, les paiements imputés aux soldes de crédits reportés, virés à des comptes spéciaux, et les paiements imputés à d'autres comptes d'actif et de passif.

Les dépenses sont comptabilisées sur une base brute et nette à l'état des recettes et dépenses. La différence entre les deux provient des recettes à valoir sur les crédits et des rentrées postales servant à couvrir les dépenses postales.

vi. Actif

L'actif est constitué des créances du gouvernement du Canada sur des tiers (personnes physiques et morales), par suite de faits et d'opérations antérieurs à la date de comptabilisation.

Cependant, à cause des conventions comptables du gouvernement mentionnées plus haut et selon les dispositions de la Loi sur l'administration financière et autres textes 1égislatifs, certaines créances ne sont pas comprises à l'état de l'actif et du passif. Les plus importantes sont les sommes à recevoir au titre des recettes fiscales et non fiscales. -

vii. Passif

Le passif se définit comme étant des dettes envers des tiers (personnes physiques et morales), par suite de faits et d'opérations antérieurs à la date de comptabilisation.

Cependant, à cause des conventions comptables du gouvernement mentionnées plus haut et selon les dispositions de la Loi sur l'administration financière et autres textes législatifs, certaines dettes ne sont pas comprises à l'état de l'actif et du passif. Elles comprennent les montants pour: les contributions versées à même les crédits statutaires; les congés annuels et indemnités à payer lors de la cessation d'emploi; et, le passif actuariel découlant de l'indexation au coût de la vie des pensions de retraite et des rentes.

viii. Immobilisations

Les immobilisations du gouvernement, telles les terrains, bâtiments, ouvrages et matériel, sont imputées aux dépenses budgétaires lors de leur acquisition ou construction. On reconnaît leur existence à l'état de l'actif et du passif en les inscrivant à une valeur nominale de $1.

ix. Déficit accumulé

Le déficit accumulé comprend les excédents et déficits annuels depuis la Confédération, de même que la radiation de certaines sommes imputées directement à ce compte.

x.Évaluation de l'objet du passif ACTIF

L'actif est enregistré au coût et fait l'objet d'une évaluation annuelle afin de refléter les diminutions de la valeur enregistrée à la valeur estimative de réalisation.

PASSIF

Le passif est inscrit au montant à payer sauf pour les éléments de passif concernant les comptes de pension de retraite des Forces canadiennes, de la Fonction publique et de la Gendarmerie,royale du Canada ainsi que le Compte des rentes sur l'État, lesquels sont évalués sur une base actuarielle.

Ni le Compte du régime de pensions du Canada, ni le Compte de prestations de retraite supplémentaires ne sont tenus 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.

xi. Conversion des opérations de change

Les opérations de change sont converties et comptabilisées en dollars canadiens au taux de change en vigueur à la date de l'opération.

Les éléments d'actif et de passif qui proviennent de ces opérations de change sont convertis à la fin de l'exercice, au taux de change en vigueur à cette date. Les gains nets sont crédités aux recettes, tandis que les pertes nettes sont imputées aux dépenses.

## 2. Modifications des conventions comptables

Le 10 juillet 1980, la Loi régularisant les comptes du Canada et modifiant diverses dispositions qui se rattachent '1 ces comptes, a reçu 1'assentiment royal. Suite à ceci, les modifications suivantes ont été apportées aux conventions comptables:

i. Fonds renouvelables

Les autorisations non budgétaires pour toutes les avances de fonds de roulement aux fonds renouvelables, ministères et organismes ont été supprimées. Les opérations de certains fonds renouvelables ont été continuées en vertu d'autorisations budgétaires qui ne sEannulent pas. Les opérations des autres fonds renouvelables ont été intégrées avec les autres opérations budgétaires.

Suite à ces ajustements, des avances de fonds de roulement aux fonds renouvelables de $811 millions ont été radiées par une imputation aux dépenses ministérielles, et les recettes et dépenses provenant des opérations des fonds renouvelables ont été comprises dans les recettes et dépenses ministérielles brutes du gouvernement.

ii. Total des prestations d'assurance-chômage prises en charge par le gouvernement

La Loi a aussi modifié la Loi sur l'assurance-chômage, de façon que le Compte d'assurance-chômage soit crédité, à partir du 1" avril 1980, du total des prestations prises en charge par le gouvernement dans l'exercice en cours plutôt que dans l'année du calendrier. Cette modification a éliminé le besoin, par le gouvernement, d'effectuer des avances non productives d'intérêt au Compte d'assurance-chômage.

Suite à cet ajustement, des avances non productives d'intérêt de $ 1,013 millions et une provision pour le total des prestations d'assurance-chômage prises en charge par le gouvernement de $532 millions ont été radiées par une imputation aux dépenses ministérielles.

iii. Autres comptes internes

Certains autres éléments d'actif et de passif totalisant T $ 124 millions ont également été radiés par une imputa- une ton aux dépenses ministérielles. L'élément d'actif, lequel a été radié, représente les frais non amortis de pro\ lancement d'obligations au montant de $ 140 millions. pas' L'élément de passif radié représente les soldes de crédits reportés, virés à des comptes spéciaux au montant mil de $16 millions. pro

Depuis 1979' les montants radiés conformément à cette législation ont été entièrement pourvus dans les comptes du en Canada. De ce fait, leur radiation n'a eu aucun effet sur le au déficit de l'exercice en cours ou de l'exercice précédent. Toutefois, les recettes et les dépenses ministérielles pour l'exercice en cours ne sont pas comparables aux montants enregistrés pour l'exercice précédent puisque les effets des ajustements décrits ci-dessus n'ont pas été appliqués rétroactivement. Les conventions comptables du gouvernement ne prévoient pas pour des ajustements rétroactifs puisqu'il est nécessaire de rendre compte des dépenses conformément à l'autorisation accordée pot par le

Parlement. Si les effets des ajustements avaient été appliqués rétroactivement, il est estimé que les recettes et dépenses ministérielles auraient été enregistrées comme suit
(les montants réels enregistrés sont aussi présentés pour fins de
comparaison):

**(Tableau)**

**3. Provisions pour évaluation**

Tel qu'énoncé à la note 1(x), les éléments d'actif sont sujet à évaluation annuelle afin de refléter les diminutions de la valeur enregistrée à la valeur estimative de réalisation. Les visions de $5,502 millions inscrites à l'état de l'actif et du passif au 3l mars 1980, ont été réduites à $2,300 millions au mars 1981. La modification dans les provisions de $3,202 lions est inscrite à l'état des recettes et dépenses en tant que vision pour évaluation.

La diminution dans les provisions pour les prêts, dotations capital et avances indique la différence entre les prêts radiés cours de l'exercice et la provision additionnelle suite à évaluation annuelle.

Suite aux modifications des conventions comptables énoncées à la note 2 ci-dessus, aucune provision n'a été requise en 81 tant pour les comptes internes du gouvernement que pour total des prestations d'assurance-chômage prises en charge T 1e gouvernement. Le tableau suivant résume les provisions pour évaluation:

**(Tableau)**

**4. Passif éventuel du gouvernement du Canada**

Un élément de passif éventuel signifie un élément de passif possible qui peut se transformer en élément de passif réel advenant certains événements. Le passif éventuel du gouvernement comprend les garanties formelles par le gouvernement et 5 pertes possibles résultant de causes en instance et imminentes relatives à des demandes d'indemnités et d'évaluations à l'égard de l'inexécution de contrats, de dommages causés à des personnes et à un bien et d'éléments connexes.

Le passif éventuel du gouvernement était de $4,171 millions ,31 mars 1981 et est résumé au tableau suivant:

**(Tableau)**

**5.Information financière concernant les corporations de mandataire de la Couronne**

L'actif et le passif des corporations de mandataire de la Couronne sont des éléments d'actif et de passif du gouvernement, à cause de la relation de mandataire. Cependant, selon les conventions comptables du gouvernement, les comptes des corporations de mandataire de la Couronne ne sont pas consolidés avec ceux du gouvernement. Seules les opérations financières entre les corporations de mandataire de la Couronne et
le gouvernement sont comptabilisées dans les comptes du Canada.

Même si les emprunts par les corporations de mandataire de la Couronne, obtenus de prêteurs autres que le gouvernement, constituent des éléments de passif direct du gouvernement, ces emprunts ne sont pas compris dans les comptes du Canada puisqu'ils sont censés être, et en pratique sont,

remboursés directement par les corporations.

Le tableau ci-dessous résume l'information financière concernant les corporations de mandataire de la Couronne au 31 mars 1981. L'information n'a pas été vérifiée, puisque certaines de ces corporations ont des fins d'exercices autres que le 31 mars.

**(Tableau)**

**6. Programmes d'assurance**

Certaines corporations de mandataire de la Couronne administrent des programmes d'assurance. Advenant que ces corporations n'aient pas eu les fonds requis pour satisfaire à toutes les demandes d'indemnisations, le gouvernement, dans ces cas, fournirait les montants nécessaires à même des crédits budgétaires ou non budgétaires.

Le tableau suivant résume l'information concernant ces programmes d'assurance. L'information n'a pas été vérifiée puisque les corporations ont des fins d'exercices autres que le 31 mars.

**(Tableau)**

**7.Aide au développement international-Prêts et souscriptions**

i. Prêts aux pays en voie de développement

Les prêts de $2,942 millions ($2,713 millions en 1980> aux gouvernements étrangers comprennent $2,149 millions ($1,896 millions en 1980) de prêts aux pays en voie de développement. Ces prêts font partie du programme du Canada au développement international et sont sans intérêt ou portent intérêt à des taux plus favorables que ceux qui étaient en vigueur au Canada au moment où l'aide a été accordée. Les soldes au 31 mars, groupés selon leur terme, sont:

**(Tableau)**

Au cours de l'exercice, des intérêts sur prêts et des frais d'engagements de services de $3.9 millions ($2.5 millions en 1980) ont été reçus des pays en voie de développement. On trouvera plus de précisions aux sections 6 et 13 de ce volume ainsi qu'à la section 8 du volume II

ii. Souscriptions et prêts aux organismes internationaux

Les prêts, dotations en capital et avances de $2,255 millions ($1,966 millions en 1980) aux organismes internationaux comprennent $ 1,877 millions ($1,606 millions en 1980> de souscriptions au capital de l'Association internationale de développement et de prêts à d'autres institutions financières internationales. Ces souscriptions et prêts font aussi partie du programme du Canada au développement international. Ces institutions accordent des prêts aux pays en voie de développement selon des termes semblables aux prêts d'aide décrits plus haut. Les souscriptions à ces organismes internationaux ne fournissent pas de produits de placements. Ils sont remboursables sur la terminaison de l'organisme ou lorsque le Canada s'en retire. On trouvera plus de précisions aux sections 6 et 13 de ce volume.

**OPINION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**
**SUR LES**
**ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA**

J'ai vérifié les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 1981. Ces états comprennent:

-l'état des opérations;
-l'état des recettes et dépenses;
-l'état de l'actif et du passif;
-et l'état de l'emploi des crédits.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et a comporté les enquêtes, sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires pour faire rapport, comme l'exige l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général.

A mon avis, les états financiers présentent des renseignements conformément aux conventions comptables énoncées du gouvernement du Canada, mentionnées à la note 1 jointe aux états financiers. De plus, à mon avis, à l'exception des changements aux conventions comptables portant sur les fonds renouvelables et le total des prestations d'assurance-chômage prises en charge par le gouvernement, dont l'effet est décrit à la note 2, les conventions comptables sont conformes à celles de l'exercice précédent.

Je formule les réserves suivantes à l'égard de certaines conventions comptables énoncées du gouvernement du Canada.

-Comme l'indiquent les notes 1 (vi) et (x) aux états financiers, les pleins montants des prêts spéciaux d'aide aux pays en voie de développement et des souscriptions aux fonds spéciaux de développement des institutions financières internationales, sont inscrits à l'actif. Comme indiqué à la note 7 jointe aux états financiers, la plupart des prêts sont remboursables sur une période de 50 ans sans intérêt, et aucun paiement n'est exigé au cours des 10 premières années. Des prêts à des conditions semblables sont consentis à même les fonds spéciaux de développement que possèdent les institutions financières internationales. Les conditions de ces prêts et de ces souscriptions accordent des avantages financiers dont le coût devrait être, à mon avis, ajouté à l'état des recettes et dépenses de l'exercice pendant lequel les opérations ont lieu, par l'établissement d'une provision à l'endroit des prêts et souscriptions. Cette provision serait portée aux recettes des 30 à 50 années à venir pour ce qui est des prêts, et pendant une plus longue période pour les souscriptions. J'ai estimé que l'adoption d'une telle pratique réduirait l'actif déclaré et augmenterait le déficit accumulé d'environ $3,4 milliards au 31 mars 1981 ($3,0 milliards au 31 mars 1980).

-Comme l'indique la note 1 (vii), certaines obligations financières n'ont pas été comptabilisées. J'ai estimé que le passif comptabilisé et le déficit accumulé seraient accrus d'environ $5,6 milliards au 31 mars 1981 ($4,7 milliards au 31 mars 1980) si l'on comptabilisait les obligations financières à cette date liées aux contributions versées à même les crédits statutaires, aux prestations de cessation d'emploi et à la partie indexée des pensions des retraités actuels. Cette estimation ne comprend pas les obligations financières non comptabilisées en ce qui a trait aux congés annuels acquis et impayés ainsi qu'a la partie indexée des pensions des personnes qui ne sont pas encore à la retraite. A mon avis, toutes ces obligations financières devraient être dûment comptabilisées et déclarées aux états financiers afin de présenter une déclaration plus complète des éléments du

passif.

On trouvera des renseignements et des commentaires supplémentaires sur ces réserves dans mes observations sur les états financiers à la section 3 de ce volume.

le Vérificateur général du Canada
KENNETH M. DYE, F.C.A.

Ottawa, Canada
le l5 septembre 1981

SECTION 3

COMPTES PUBLICS
1980-81

Observations du Vérificateur
général sur les
états financiers
du gouvernement
du Canada

SOMMAIRE

Introduction
Aide au développement international --
Prêts et souscriptions
Passif non comptabilisé
Rapport au Parlement de renseignements
financiers sommaires

**Observations du Vérificateur général**

**sur les**

**états financiers du gouvernement du Canada**

**Introduction**

J'ai vérifié les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 3 l mars

1981. Ces états et l'opinion que j'ai exprimée s'ajoutent à la section 2 de ce volume. Ces états financiers comprennent l'état des opérations, l'état des recettes et dépenses, l'état de l'actif et du passif et l'état de l'emploi des crédits.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et a comporté les enquêtes, sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires pour faire rapport, comme l'exige l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général. Cet article énonce que:

*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 deux réserves à l'égard de certaines conventions comptables énoncées du gouvernement du Canada. Ces réserves faisaient partie de l'opinion du Vérificateur général, l'année dernière. Les observations qui suivent fournissent des explications supplémentaires sur les réserves.

Les observations portent aussi sur la présentation au Parlement des renseignements financiers sommaires. Dans ces observations, je commente le besoin d'avoir des principes comptables généralement reconnus propres aux gouvernements, le besoin d'une meilleure déclaration dans les notes explicatives jointes aux états financiers, le besoin de réexaminer l'utilisation actuelle et possible par le gouvernement des états financiers et des renseignements qu'ils devraient contenir et le besoin d'une direction centrale ferme de la part du Contrôleur général du Canada.

**Aide au développement international-Prêts et souscriptions**

En conformité avec les notes l (vi) et (x) jointes aux états financiers, on inscrit à l'actif les pleins montants des prêts spéciaux d'aide aux pays en voie de développement et les souscriptions aux fonds spéciaux de développement des institutions financières internationales. Étant donné leurs conditions, ces prêts et souscriptions accordent aux pays en voie de développement des avantages financiers importants dont le coût n'est pas compris dans l'état des recettes et dépenses de l'exercice pendant lequel les prêts et souscriptions ont été consentis. Si ce coût était comptabilisé, l'actif déclaré diminuerait et le déficit accumulé augmenterait d'environ $3,4 milliards au 31 mars 1981 (approximativement $3,0 milliards au 3l mars 1980).

Le Canada fournit de l'aide aux pays en voie de développement au moyen de subventions, de contributions et de prêts spéciaux d'aide et en souscrivant aux fonds spéciaux de développement des institutions financières internationales. Les subventions et les contributions ainsi que les prêts et souscriptions accordent tous des avantages financiers aux pays en Voie de développement. Du fait qu'elles ne sont pas remboursables ni autrement recouvrables, les subventions et les contributions se font dans le cadre des autorisations budgétaires, sont comptabilisées comme dépenses et sont comprises dans le déficit. Les prêts et les souscriptions, parce qu'ils sont remboursables ou considérés comme éventuellement réalisables, se font dans le cadre d'autorisations non budgétaires et sont comptabilisés comme éléments de l'actif.

Les prêts spéciaux d'aide et les souscriptions aux fonds spéciaux de développement, comme les subventions et les contributions, constituent une part importante du programme officiel

d'aide du Canada aux pays en voie de développement. Depuis 12 ans, ces prêts et souscriptions se sont accrus, à partir d'un solde accumulé d'environ $200 millions avant 1969, à approximativement $4000 millions au 31 mars 1981. Durant la même période, un montant d'environ $5000 millions en subventions et contributions a été fourni à titre d'aide aux pays en voie de développement.

Au 31 mars 1981, le montant des prêts spéciaux d'aide compris dans les prêts aux gouvernements nationaux est de $2 149 millions. De ces prêts, $ 1 953 millions sont remboursables sans intérêt en 50 ans et aucun versement n est exigé les dix premières années. On présente aux pages 6.31 à 6.33 de la section 6 de ce volume, ainsi qu'à la note 7 jointe aux états financiers, des renseignements supplémentaires sur ces prêts spéciaux d'aide. Au 31 mars 1981, les souscriptions aux fonds spéciaux de développement des institutions financières internationales s'élevaient à $ 1 877 millions. Ces fonds spéciaux de développement consentent des prêts aux pays en voie de développement à des conditions semblables à celles des prêts spéciaux d'aide consentis par 1e Canada. Les termes de ces souscriptions prévoient qu'en cas de retrait ou de cessation des fonds spéciaux de développement, le Canada recevra sa quote-part de l'actif des fonds. Compte tenu de la nature de ces éléments de l'actif, on s'attend à ce qu'il faille de nombreuses années pour que le Canada récupère sa part, lors de la cessation ou du retrait. Des renseignements supplémentaires en ce qui concerne ces souscriptions sont fournis également à la note 7 jointe aux états financiers et aux pages 6.33 à 6.36 de la section 6 de ce volume.

Comme il est décrit ci-dessus, les sommes que 1e gouvernement a dépensées pendant l'exercice en cours et les exercices antérieurs à l'égard des prêts spéciaux d'aide et des souscriptions aux fonds spéciaux de développement, seront recouvrées ou réalisées sans intérêt tout au long d'un grand nombre d'années. Puisqu'il n'y a pas de modalité portant sur l'intérêt, le gouvernement ne reçoit aucune compensation pour l'utilisation de ses fonds pendant la période où les prêts et souscriptions demeurent non réglés. Puisque le gouvernement ne reçoit aucune compensation pour l'utilisation de ses fonds, la valeur actuelle des sommes à recouvrer ou à réaliser à l'avenir est bien inférieure à celle des sommes dépensées aujourd'hui.

Ainsi qu'il est énoncé dans l'Étude sur les comptes du Canada, *idéalement, l'État de l'actif et du passif du Gouvernement du Canada, doit refléter aussi fidèlement que possible la valeur économique réelle des éléments qui y sont inscrits+. Par exemple, un bon du Trésor, ne portant pas intérêt, est comptabilisé comme élément du passif par le gouvernement à un montant que l'on détermine en escomptant (en les exprimant à la valeur actuelle) les paiements à venir sur le capital à un taux établi par enchère publique à la date de l'émission. La différence entre le montant à payer et le montant auquel le bon du Trésor est comptabilisé, l'escompte, est la somme compensatoire que le gouvernement paye pour l'utilisation des fonds empruntés. Cette compensation est comprise dans l'intérêt sur la dette publique pendant la période où le bon est en circulation.

Quelquefois, la valeur au marché pour les réclamations et obligations n'est pas accessible et l'on doit recourir à une autre méthode. Par exemple, lorsque le gouvernement consent un prêt à une société de la Couronne, ce prêt est comptabilisé comme élément de l'actif selon le montant avancé. En compensation de l'utilisation de ses fonds, le gouvernement impute un intérêt sur le prêt. En l'absence d'un taux d'intérêt établi par le marché, le gouvernement calcule un taux arbitraire par référence à son coût d'emprunt. En conséquence, le montant comptabilisé du prêt est égal à la valeur actuelle des remboursements à venir sur le capital et les intérêts, escomptés à ce taux depuis la date de l'émission.

Les prêts spéciaux d'aide et les souscriptions aux fonds spéciaux de développement

devraient, de la même façon, être comptabilisés à leur valeur actuelle, en escomptant à un taux approprié les montants qui seront recouvrés ou réalisés dans les exercices à venir. De même que pour les prêts aux sociétés de la Couronne, le choix d'un taux approprié est, dans une certaine mesure, arbitraire. Cependant, il doit sembler raisonnable d'établir un taux par référence au coût d'emprunt du gouvernement, de la même manière que l'on établit les taux pour les prêts consentis aux sociétés de la Couronne.

Escompté au taux d'emprunt à long terme du gouvernement de l'exercice pendant lequel les opérations ont eu lieu, le montant qui sera recouvré ou réalisé dans les exercices à venir, en vertu des prêts spéciaux d'aide ou des souscriptions aux fonds spéciaux de développement, est approximativement de $600 millions au 31 mars 1981. A mon avis, ceci est le montant auquel ces prêts et souscriptions devraient être comptabilisés dans les comptes du Canada à la fin de l'exercice. La différence de $3400 millions entre le montant auquel ils sont actuellement comptabilisés ($4000 millions) et le montant auquel ils devraient être comptabilisés ($600 millions) représente le coût pour le gouvernement de l'avantage accordé aux pays en voie de développement par les conditions de ces prêts et souscriptions. Ce coût devrait être comptabilisé par l'établissement d'une provision à l'endroit des prêts et souscriptions. Cette provision pour les prêts Serait portée aux recettes des 30 à 50 années à venir, leurs durées jusqu'à échéance. Pour ce qui est des souscriptions, la provision serait portée aux recettes à partir de l'exercice pendant lequel il y a retrait du Canada des fonds spéciaux de développement ou cessation de ceux-ci. La période pendant laquelle la proviSion serait portée aux recettes concorderait avec l'échéance des prêts non réglés du fonds au moment de cette cessation ou de ce retrait.

Le Comité permanent des comptes publics recommandait dans son rapport du 2 l février 1979, que le Bureau du contrôleur général effectue au plus tôt une étude afin de déterminer une méthode appropriée pour l'évaluation des prêts aux pays en voie de développement et des souscriptions aux institutions financières internationales et qu'il lui en fasse rapport aussitôt que possible. Le Comité recommandait également que des renseignements appropriés à l'endroit des prêts et souscriptions soient déclarés aux notes jointes aux états financiers. Ainsi qu'il est mentionné précédemment, la note 7 jointe aux états financiers fournit ces renseignements supplémentaires. Le gouvernement s'est demandé quelle était la méthode appropriée pour l'évaluation des prêts et souscriptions et en a conclu que ceux-ci étant des créances financières sur des organismes de l'extérieur ils étaient donc des éléments de l'actif selon la définition de la note 1 (vi) lesquels doivent être comptabilisés au prix coûtant. Le gouvernement est d'avis que le coût est le plein montant dépensé à l'égard des prêts et souscriptions plutôt que la valeur actuelle des sommes qui Seront recouvrées ou réalisées dans les exercices à venir. Bien qu'il soit généralement admis qu'on accorde des avantages, le gouvernement considère que le coût de ces avantages est indirectement reconnu dans les comptes et ajouté au déficit des exercices à venir comme coût de financement des sommes dépensées lors des versements et qu'il suffit de déclarer dans une note aux états financiers, les conditions de ces prêts et souscriptions non réglés à la fin de l'exercice.

A mon avis, le coût des avantages accordés en vertu des conditions des prêts spéciaux d'aide aux pays en voie de développement et des souscriptions aux fonds spéciaux de développement des institutions financières internationales devrait être comptabilisé dans les comptes du Canada et ajouté à l'état des recettes et dépenses du gouvernement pour l'exercice pendant lequel les prêts et souscriptions ont été faits. En plus de comptabiliser ces coûts en même temps que les avantages sont accordés, il en résulterait une déclaration des montants pour les prêts et souscriptions qui représenterait de plus près leur valeur économique.

**Passif non comptabilisé**

Le gouvernement a défini le passif comme étant des obligations financières vis-à-vis des organismes et des particuliers de l'extérieur contractées à l'occasion de faits et d'opérations antérieurs à la date de comptabilisation. Toutefois, selon ses conventions comptables énoncées et les dispositions de la Loi sur l'administration financière et autres lois, certaines obligations financières qui répondent à cette définition n'ont pas été comptabilisées. Ce passif non comptabilisé, à la fin de l'exercice, comprend les obligations financières dans le cadre des contributions versées à même les crédits statutaires, des prestations de cessation d'emploi ainsi que du passif actuariel résultant de l'indexation sur le coût de la vie des pensions et des rentes payées aux anciens employés de la fonction publique (y compris les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada) ou leurs survivants. Mon Bureau a estimé que ce passif non comptabilisé s'élevait approximativement à $5600 millions au 31 mars 1981 ($4700 millions au 31 mars 1980). Il existe, en plus de ces montants estimés, d'autres obligations financières liées aux congés annuels acquis mais impayés et à la partie indexée des pensions acquises par les employés actifs, qui répondent aussi à la définition que 1e gouvernement donne du passif mais qui ne sont pas comptabilisées.

On trouve ci-après, résumé, ce passif non comptabilisé selon l'estimation qui en a été faite:

**(Tableau)**

Le passif pour les subsides en vertu de la Loi sur les chemins de fer est selon l'estimation qu'en a faite la Commission canadienne des transports. Le passif pour les prestations de cessation d'emploi, et la valeur actuelle de la partie indexée des pensions aux anciens .employés de la fonction publique (y compris les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada) ou leurs survivants, a été estimé par le Département des Assurances selon des méthodes et hypothèses utilisées dans la préparation en cours, par le Département, de rapports actuariels sur les comptes des régimes de pension du gouvernement.

Mon Bureau n'a pas estimé le passif non comptabilisé afférent aux congés annuels acquis mais impayés, parce que les renseignements nécessaires n'étaient pas facilement accessibles lors de notre vérification. Toutefois, en se fondant sur les coûts des traitements et salaires annuels, ce passif pourrait également être important. Le gouvernement devrait estimer ce passif non comptabilisé à la fin de chaque exercice en se référant aux dossiers du personnel et autres dossiers tenus par les ministères et organismes.

Il est plus complexe de déterminer le passif approprié en ce qui concerne l'indexation des pensions aux employés. Ce passif devrait au minimum comprendre la valeur actuelle de la partie indexée des pensions des personnes actuellement à la retraite. Ce passif minimum ne comprendrait pas de provision pour d'autres augmentations à ces prestations indexées liées aux augmentations du coût de la vie pour les années à venir. C'est selon cette méthode que le Département des Assurances a préparé son estimation de la somme de $4200 millions dont il est question plus haut. La page 7.7 de la section 7 de ce volume traite également de cette estimation.

Le passif représentant l'indexation des pensions des employés devrait comprendre quelque proviSion pour la partie indexée des prestations aux personnes qui ne sont pas encore à la retraite et l'indexation future pour les retraités actuels comme l'expose le paragraphe précédent. Cependant, une étude plus poussée serait nécessaire pour déterminer les montants appropriés. Le supplément au passif pourrait être important. A mon avis, le Bureau du contrôleur général, en consultation avec les autres membres de la profession comptable expérimentés dans les questions de pensions de retraite et l'Actuaire en chef du Département des Assurances, devrait examiner des méthodes de rechange

pour la comptabilisation des coûts et obligations afférents aux pensions et déterminer une méthode adéquate de comptabiliser et déclarer le passif actuariel et les coûts de pension connexes qui résultent de l'indexation sur le coût de la vie des verSements de pensions.

Selon la définition du passif comme étant des obligations financières vis-à-vis des organismes et des particuliers de l'extérieur contractées à l'occasion de faits et d'opérations antérieurs à la date de comptabilisation, l'exclusion au titre du passif déclaré des obligations financières importantes décrites aux paragraphes précédents entraîne une déclaration incomplète du passif comme il est défini. Ceci affecte directement le déficit accumulé et la situation financière déclarés à la fin de l'exercice. A mon avis, à la fin de l'exercice, les obligations financières liées aux contributions versées à même les crédits statutaires, aux prestations de cessation d'emploi, aux congés annuels acquis mais impayés ainsi que le passif actuariel résultant de 1'indexation sur le coût de la vie des versements de pensions devraient être dûment comptabilisées dans les comptes du Canada et déclarées aux états financiers afin de bien rendre compte et mieux déclarer le passif.

**Rapport au Parlement de renseignements financiers sommaires**

Dans ses observations sur les états financiers du gouvernement en 1979 et 1980, le Vérificateur général attirait l'attention sur le besoin d'avoir:

- des principes comptables généralement reconnus propres aux gouvernements;

- une meilleure déclaration dans les notes explicatives jointes aux états financiers;

-un nouvel examen de l'utilisation actuelle et possible des
états financiers à l'intention du gouvernement et des renseignements qu'ils doivent contenir; et

-une direction centrale ferme de la part du Contrôleur général
du Canada.

Dans les sections qui suivent portant sur cette observation, je fais des commentaires sur chacune de ces questions.

Nécessité de principes comptables gouvernementaux

Le gouvernement du Canada prépare ses états financiers conformément aux conventions comptables énoncées. Ces conventions comptables s'appuient d'abord sur les notions issues de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, comme le décrit la note 1(i), en même temps que sur les dispositions légales et les réglementations administratives qui ont évolué au cours des années. Cependant, il n'existe pas de principes comptables gouvernementaux généralement reconnus qui fournissent des normes objectives permettant une bonne comptabilité et une pratique portant sur la préparation de rapports qui pourraient servir de référence aux lecteurs et aux vérificateurs des états financiers.

En 1976, l'Institut canadien des comptables agréés (1CCA) a formé un Groupe d'étude pour cataloguer les pratiques actuelles au sein de la comptabilité, présentation de rapports et vérification législatives et pour en examiner les buts et concepts sousjacents. La plupart des membres du Groupe

d'étude venaient des administrations fédérale et provinciales, y compris des représentants de ce Bureau et du Bureau du Contrôleur général du Canada. En 1980, le Groupe d'étude a publié son rapport, intitulé les Rapports financiers des administrations publiques. Dans le Rapport le Groupe d'étude conclut au besoin de normes de rapport généralement admises pour les administrations fédérale et provinciales permettant l'uniformité dans la présentation de rapports et la possibilité de comparaison entre les administrations.

Le Groupe d'étude a aussi conclu que l'ICCA devrait faire les premiers pas en encourageant la mise sur pied d'une formation qui oeuvrerait pour l'élaboration de normes de rapport généralement admises. En juin 1981 l'ICCA a annoncé l'établissement d'un nouveau Comité sur la comptabilité et la vérification du Gouvernement qui recommandera des pratiques et des principes de comptabilité et de vérification à l'usage des administrations. Il me fait plaisir de vous apprendre que des fonctionnaires supérieurs tant de ce Bureau que du Bureau du Contrôleur général du Canada font partie de ce Comité.

Besoin d'une meilleure déclaration dans les notes jointes aux états financiers

Ainsi que pour les années précédentes, les notes jointes aux états financiers à la section 2 du volume 1 des Comptes publics ne fournissent pas les renseignementS sommaires importants qui se rapportent à la situation financière du gouvernement et à ses recettes et dépenses. Bien que les sommes déclarées aux états financiers fassent l'objet de renvois choisis aux renseignements sommaires contenus dans les autres sections de ce volume, ces renseignements sommaires sont présentés parmi d'autres renseignements plus détaillés, ce qui pourrait incommoder et confondre le lecteur qui s'attend à une vue d'ensemble complète de la situation financière, recettes et dépenses du gouvernement.

Par exemple, en réponse à la recommandation du Comité permanent des Comptes publics dans son Rapport daté 1e 21 février 1979 le gouvernement a inséré la note 7 aux états financiers afin de résumer les modalités des prêts et souscriptions à l'aide au développement international. Bien que je sois d'avis que le coût des avantages financiers accordés par ces prêts et souscriptions devrait être enregistré dans les comptes du Canada de l'année où ces prêts et souscriptions ont été faits, la note 7 fournit, il est vrai, d'importants renseignements sommaires reliés aux composantes principales des prêts aux gouvernements nationaux et des souscriptions à des organismes internationaux ainsi qu'il est déclaré à l'état de l'actif et du passif.

Je veux encourager le gouvernement à mettre au point des notes semblables pour les autres soldes importants déclarés aux états financiers vérifiés de la Section 2. Ceci donnerait aux lecteurs l'accès facile aux renseignements sommaires dont ils ont besoin pour comprendre les états sans avoir à recourir constamment aux renseignements présentés dans les diverses autres sections du Volume 1. Puisque la plupart des renseignements nécessaires à cette fin sont disponibles, l'on pourrait accomplir beaucoup en y mettant peu d'effort.

Besoin de réexaminer les buts des états financiers

Il faudrait réexaminer l'utilisation actuelle et possible des états financiers sommaires et des renseignements qu'ils devraient contenir. La nature et l'étendue des renseignements déclarés aux états financiers ainsi que leur présentation sont déterminées par les objectifs que les états financiers doivent atteindre. Bien que les états financiers insérés à la section 2 de ce volume soient intitulés: *États financiers du gouvernement du Canada+ ils comportent seulement les ministères du

gouvernement ainsi que définis dans la Loi sur l'administration financière. Vu que plusieurs activités du gouvernement sont effectuées par des unités d'organisation autres que les ministères du gouvernement, un actif, un passif, des recettes et des dépenses d'importance sont exclus des états financiers actuels. Il y a un besoin d'états financiers sommaires qui fournissent un résumé complet et global de la situation financière ainsi que des recettes et dépenses du gouvernement.

Dans ses observations de 1980, le Vérificateur général déclarait que le Bureau du contrôleur général prévoyait l'étude des buts de la présentation de rapports financiers sommaires pour le gouvernement et la possibilité de produire des états financiers intégrés. Nous avons été avisés par le Contrôleur général que cette étude importante est commencée.

Nécessité d'une direction centrale

En vertu de la Loi sur l'administration financière, le Conseil du Trésor, le ministre des Finances et le Receveur général du Canada ont tous certaines responsabilités pour l'élaboration des conventions comptables et la préparation des états financiers du gouvernement. L'élaboration de principes comptables généralement reconnus pour le gouvernement et d'états financiers sommaires intégrés nécessitera une direction centrale ferme et des qualités de chef au sein du gouvernement du Canada. En 1979 et 1980 le Vérificateur général a recommandé qu'une direction centrale devrait être apportée par le Contrôleur général du Canada et que l'on donne au Conseil du Trésor la responsabilité première pour la comptabilité et les politiques en matière de rapports financiers du gouvernement. Des modifications convenables à la Loi sur l'administration financière n'ont pas encore été faites permettant d'investir le Conseil du Trésor et le Contrôleur général de cette responsabilité et de ce pouvoir.