TABLE DES MATIERES

Chapitre		Page
	Introduction	
1.	QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRET PARTICULIERS	1-1
2.	SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1984	2-1
3.	NOTES DE VÉRIFICATION	3-1
	LES VÉRIFICATIONS D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE ET AUTRES ÉTUDES	
4.	EXAMEN DE LA GESTION DE LA TRÉSORERIE	4-1
5.	LA VÉRIFICATION INTERNE	5-1
6.	LA GESTION DES BIENS IMMOBILIERS	6-1
7.	LA GESTION DES DÉPLACEMENTS	7-1
8.	LA GESTION DE LA CLASSIFICATION DES EMPLOIS	8-1
	LES VÉRIFICATIONS DES MINISTERES ET DES ORGANISMES	
9.	L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	9-1
10.	L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE	10-1
11.	LE MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	11-1
12.	LE MINISTERE DE LA DÉFENSE NATIONALE	12-1
13.	LE MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS	13-1

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

Chapitre		Page
14.	LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT	14-1

* * * *

15.	ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	15-1

LES ANNEXES

Annexe		
A.	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	A-1
B.	LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIERE - EXTRAITS DE LA PARTIE VIII	B-1
C.	RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES	C-1

INTRODUCTIONRAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL A LA CHAMBRE DES COMMUNES POUR L'EXERCICE FINANCIER CLOS LE 31 MARS 1988

INTRODUCTION

La Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-1977, c. 34, entrée en vigueur le 1er août 1977, expose les principales fonctions et attributions du vérificateur général du Canada. La Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10 (modifiée), expose mes attributions à l'égard des sociétés d'État dont j'ai été nommé vérificateur. La Loi sur le vérificateur général figure à l'annexe A du présent Rapport, et les articles pertinents de la Loi sur l'administration financière figurent à l'annexe B.

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 clos le 31 mars 1988 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.

Conformément à l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai l'honneur de déposer par la présente mon Rapport pour l'exercice financier clos le 31 mars 1988.

En tant que vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux se rapportant au

Trésor (Fonds du revenu consolidé), j'ai effectué les examens et les enquêtes que j'ai jugés nécessaires pour me permettre de présenter mon Rapport conformément aux dispositions de la Loi sur le vérificateur général.

Mon Bureau a obtenu des ministères et organismes et du Bureau du Conseil privé l'information et les explications nécessaires jusqu'à maintenant, y compris des documents du Cabinet.

Ma vérification de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. par le gouvernement du Canada, pour une somme d'au moins 1,7 milliard de dollars, reste inachevée. La Division de première instance de la Cour fédérale a statué que mon Bureau avait le droit d'obtenir les renseignements demandés. La majorité des membres de la Cour d'appel ont infirmé le jugement de la Cour fédérale. La Cour suprême du Canada a été saisie de cette affaire.

1301-A-84001-F

Chapitre 1

Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRET PARTICULIERS

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRET PARTICULIERS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Les chiffres en disent long	1.2	1-1
Le Bureau du vérificateur général	1.15	1-4
Les renseignements dont le Bureau a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités de vérification	1.51	1-10
L'adoption de mesures législatives qui touchent les sociétés d'État	1.70	1-13
Les états financiers du gouvernement du Canada	1.96	1-19
Insuffisance de l'information présentée au Parlement	1.119	1-22
Les problèmes de productivité	1.158	1-27

Pièce

1.1 La vérification intégrée 1-7

1

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRET PARTICULIERS

1.1 Je fais rapport au Parlement et je suis conscient que mon Rapport de 1984 sera lu par de nombreux députés qui ont été élus pour la première fois au mois de septembre. J'ai donc choisi d'adresser ce premier chapitre surtout aux nouveaux députés. J'aimerais d'abord citer quelques chiffres tirés des Comptes publics, puis ensuite traiter du travail que fait mon Bureau.

Les chiffres en disent long

1.2 Le Parlement a demandé au vérificateur général de lui signaler toute question d'importance. Ce mandat exige que je porte à l'attention des députés tout sujet qui, à mon avis, est important. Or, à titre de vérificateur du Parlement, lorsque j'examine les états financiers du gouvernement du Canada chaque année, j'y découvre des questions d'importance qui se rapportent de façon précise à la tendance qu'indiquent les chiffres. Je sais, pour avoir entendu certains commentaires durant la récente campagne électorale, que les chiffres qui se rapportent au déficit, aux recettes, aux dépenses, à la dette et aux mouvements de caisse revêtent une importance et un intérêt énormes pour tous les députés.

1.3 J'estime que la communication aux députés de toute évolution ou tendance importante de ces chiffres est l'une de mes responsabilités les plus importantes. Il appartient dès lors au gouvernement et au Parlement de décider s'ils doivent adopter des politiques qui modifieront la tendance de ces chiffres.

1.4 Je me compare un peu à un consultant qui prend part à un examen médical annuel des patients et qui vérifie leur poids, leur pouls, et leur tension artérielle. Je transmets les résultats que j'ai vérifiés à ceux qui doivent prendre des décisions - le gouvernement et le Parlement.

1.5 Les données que je compile sont analysées par des économistes. Certains économistes voient le Canada et son déficit comme un individu qui est devenu progressivement obèse. Ils s'inquiètent du fait que l'économie, le coeur financier du pays, doive faire circuler de plus en plus d'argent dans la dette annuelle - la graisse non productive qui s'ajoute chaque année à un patient déjà trop gras.

1.6 D'autres économistes considèrent que le déficit n'est pas exagéré et ils estiment que, si l'on tient compte de la scène mondiale, le Canada est relativement en bonne forme.

1.7 Devant de telles divergences d'opinions, je me dois de veiller encore plus à ce que les données financières communiquées aux députés et aux économistes leur apportent autant d'information que possible sur la situation financière du gouvernement. Je reviendrai à cette question plus loin dans ce chapitre.

1.8 Entretemps, en me servant de l'information dont je dispose dans les Comptes publics des cinq dernières années, j'ai exprimé sous forme de graphique les chiffres, convertis en dollars constants de 1984, susceptibles d'intéresser les députés.

1.9 L'évolution de la taille des chiffres est importante. On pourrait arguer que cette évolution est à court terme. Il n'en reste pas moins que, ces deux dernières années, les recettes étaient à la baisse tandis que les dépenses continuaient à grimper, entraînant avec elles un élargissement du déficit. Les éléments du passif, y compris les dettes non échues, croissent rapidement, de sorte que les exigences du service de la dette deviendront certainement plus grandes dans les années à venir et que les besoins de la trésorerie continueront à se maintenir à un niveau très élevé.

1.10 Les économistes qui considèrent que les déficits sont trop élevés diront que, tout comme pour l'individu obèse, la corpulence excédentaire du déficit provoque le stress dans le système tout entier. Mais encore là, d'autres pourraient rétorquer en disant que le déficit n'est pas la source des problèmes, mais qu'il est le produit même de forces économiques sous-jacentes.

1.11 Toutefois, en ne tenant compte que des chiffres, ce qui me préoccupe, parce que comme comptable, je m'intéresse depuis de nombreuses années aux chiffres, aux comptes et aux graphiques de ce genre, c'est la vitesse et la force des récentes tendances. Dans ma perspective, les événements se bousculeront à un tel rythme qu'il y a un réel danger que les députés soient dépassés par les événements et que leur prise de décisions soit sans effet.

1.12 Il est clair que la taille et la nature du déficit sont, en grande partie, la résultante d'une gamme de politiques et de programmes qui entraînent des dépenses importantes alors qu'il n'y a pas assez de recettes pour les compenser. Bien que je sois conscient du fait qu'une politique économique incitant à la création d'un tel déficit soit jugée appropriée en temps de crise, je laisse aux députés le soin de déterminer par eux-mêmes s'ils désirent que le Canada continue à emprunter pour pouvoir mettre du pain sur la table.

1.13 Ce que je veux dire aux députés dans mon message, c'est que les Comptes publics renferment d'autres chiffres très importants en plus de ceux qui se rapportent au déficit; de plus, je manquerais à mon devoir de vérificateur général si, au cours de cet examen annuel, je ne signalais pas aux députés les tendances et le rythme accéléré de l'évolution des chiffres.

1.14 Mon Bureau ou moi-même sommes prêts à accueillir, en tout temps, les députés qui voudraient en savoir plus long sur les chiffres que l'on trouve dans les états financiers du gouvernement du Canada. Ces chiffres sont importants, et je demande à chaque député de les examiner avec soin d'après sa propre position économique et sa propre perspective au plan politique.

Le Bureau du vérificateur général

1.15 Le poste de vérificateur général repose sur trois principes. Le premier veut que le gouvernement du jour réponde devant le peuple du Canada de l'utilisation des deniers publics. Il doit veiller à ce que les fonds soient recueillis correctement, protégés contre toute perte, dépensés aux seules fins approuvées par le Parlement, et à ce que l'on réalise l'optimisation des ressources pour les fonds que l'on a dépensés.

1.16 Le deuxième principe veut qu'il appartienne aux députés de scruter les affaires du gouvernement; pour participer à cet examen, le gouvernement doit fournir aux parlementaires une information complète et compréhensible sur la façon dont il a mené ses activités.

1.17 Le troisième principe veut qu'une personne impartiale et compétente détienne le mandat d'examiner les renseignements que le gouvernement a fournis aux députés, d'effectuer des vérifications indépendantes des ministères, des organismes et des programmes du gouvernement et de signaler aux députés les questions importantes de telle sorte qu'ils puissent assumer leurs responsabilités - enracinées dans l'histoire, dans la tradition et la loi - d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses actions.

1.18 Cette personne indépendante dans notre système, c'est le vérificateur général. L'information qu'il fournit au Parlement, c'est d'abord et avant tout dans le Rapport annuel qu'on la retrouve. Il a été dit que les députés sont élus à la Chambre des communes pour servir leurs concitoyens canadiens. Le vérificateur général est, de ce fait, le serviteur des serviteurs du peuple canadien.

1.19 Le travail qui se fait au Bureau du vérificateur général est régi par la Loi de 1977 sur le vérificateur général. Cette loi stipule essentiellement que je dois d'abord et avant tout remplir ce qu'on peut appeler un rôle de vérification financière traditionnelle, à titre de vérificateur des comptes du Canada. Mais elle exige en outre que je signale tout sujet qui, à mon avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes. Le vérificateur général doit, entre autres, signaler "les cas où il a constaté que... des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées; des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience, ou des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre".

1.20 La Loi stipule donc qu'il m'incombe non seulement de vérifier les renseigne-ments financiers, mais aussi de chercher à donner l'assurance aux députés qu'en dépensant les deniers publics, on a obtenu l'optimisation des ressources, de signaler les cas où cela n'a pas été fait et, enfin, de faire connaître aux députés les cas où le gouvernement n'a pas établi de procédure pour mesurer l'efficacité de ses programmes.

1.21 **Nos travaux.** Ce n'est pas l'endroit indiqué pour exposer en détail la façon dont nous effectuons nos travaux. Toutefois, il pourrait être utile que le nouveau député connaisse quelque chose de l'activité qui se cache derrière ce Rapport annuel.

1.22 Si je veux m'acquitter de mon mandat, il me faut, lorsque je vérifie au nom du Parlement, examiner les comptes publics du Canada et exprimer une opinion qui indique s'ils présentent une information fidèle et conforme aux conventions comptables énoncées du gouvernement fédéral appliquées de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent, ainsi que formuler toute réserve à cet égard.

1.23 Ce mandat comprend la vérification traditionnelle annuelle "d'attestation" de tous les ministères et organismes de l'État, d'où découle le texte intitulé "Opinion et observations du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada" qui apparaît dans les Comptes publics de l'année.

1.24 J'exprime, en outre, une opinion de vérification distincte sur les états financiers de chacune des sociétés propriété de l'État et de chacun des autres organismes dont je suis nommé le vérificateur.

1.25 Cette composante annuelle de notre travail revêt un autre aspect. Il importe beaucoup qu'un vérificateur parlementaire puisse assurer les membres du Parlement qu'il y a eu respect des textes législatifs et que les deniers publics ont été dépensés aux fins voulues par le Parlement. Ceci dépasse la fonction d'attestation et englobe ce que nous appelons la "vérification en fonction des textes réglementaires" (voir pièce 1.1). Mes vérificateurs relèvent des cas de paiements irréguliers, de pouvoirs de dépenser qui ont été outrepassés, de paiements qui ont été versés avant que cela soit nécessaire, de textes réglementaires qui n'ont pas été respectés et d'autres questions semblables. Lorsque j'ai jugé que ces dernières avaient une telle importance et étaient d'une telle nature qu'elles devaient être portées à l'attention de la Chambre des communes, je les ai incluses dans le Rapport annuel.

1.26 Nous passons ensuite à une étude plus élargie de ministères, d'organismes et de programmes particuliers. Dans le cas des ministères, cet examen spécial est effectué sur une base cyclique. Nous essayons de toucher à chaque grand ministère au moins une fois tous les cinq ans. La vérification peut porter sur l'ensemble du ministère ou sur des programmes particuliers d'un ministère, comme dans le cas de celui de l'Environnement qui figure dans le Rapport de cette année.

1.27 Cet examen constitue un prolongement logique de la vérification d'attestation et de celle que l'on fait en fonction des textes réglementaires dans le but de déterminer s'il y a eu optimisation des ressources en rapport avec les dépenses de dniers publics.

1.28 Je n'ignore pas que les membres de l'actuelle Chambre des communes, récemment élus à un moment où la nécessité pour les gouvernements d'examiner les coûts de leurs programmes préoccupe vivement tous les Canadiens, s'intéressent particulièrement à cette optimisation des ressources qui constitue un élément de mon mandat. Je m'y intéresse aussi. J'ai toujours insisté pour que ceux qui ont la responsabilité de dépenser les dollars des contribuables y accordent le même soin que les Canadiens avisés accordent à l'utilisation de leur propre argent.

1.29 Je nourris ce cher espoir - j'espère qu'il n'est pas naïf - qu'avant la fin de mon mandat comme vérificateur général, tous les politiciens et fonctionnaires appliqueront le principe du gros bon sens à la dépense des deniers publics: ils les dépenseront comme les sages et prudents citoyens dépensent leur propre argent.

1.30 La vérification de l'optimisation des ressources a constamment évolué au cours des dernières années, et son importance est reconnue au plan international par les gouvernements et par le monde de la comptabilité. Le Canada est un précurseur mondial reconnu dans ce domaine.

1.31 Il s'agit essentiellement d'établir des critères raisonnables pour déterminer si le fonctionnement d'une entité particulière est efficient et économique, d'évaluer ensuite le rendement réel de l'organisation par rapport à ces critères, puis de formuler une opinion sur le souci que l'on a apporté à optimiser les ressources, et si non, pourquoi on ne l'a pas fait. Pour effectuer ce genre de vérification, il faut des connaissances spéciales et, outre les comptables, mon Bureau emploie des ingénieurs, des économistes, des statisticiens, des avocats, des mathématiciens, des informaticiens et des actuaires, ainsi que des spécialistes de la gestion et de l'évaluation de l'efficacité.

1.32 Lorsqu'une vérification de ministère englobe les trois éléments susmentionnés, soit l'attestation, l'examen en fonction des textes réglementaires et l'optimisation des ressources, il s'agit de ce que l'on appelle une vérification intégrée (voir pièce 1.1).

1.33 Nous appliquons également les méthodes de la vérification intégrée à notre examen de certaines activités d'envergure gouvernementale. Cette année, notre Rapport comprend le résultat des examens de la gestion de la trésorerie, de la vérification interne, de la gestion des biens immobiliers, de la gestion des déplacements et de la gestion de la classification des emplois.

1.34 Vous trouverez, dans le chapitre 15 intitulé "Organisation et programmes du Bureau du vérificateur général", d'autres détails sur la façon don les travaux du Bureau sont effectués et sur les ressources utilisées.

1.35 **Rapports.** Pour que tout ce travail soit valable, il doit aboutir à des rapports auxquels on puisse donner suite. Tout au long du processus de vérification, nous discutons des constatations avec la gestion des entités vérifiées. A la fin des travaux de vérification, une lettre est envoyée à la direction de l'organisation vérifiée; elle consiste en un rapport détaillé et officiel des constatations, des conclusions, des recommandations et des opinions de vérification de mon Bureau.

1.36 Ensuite, je discute, avec mes vérificateurs et mes cadres supérieurs, des questions dont je juge qu'elles revêtent de l'importance et qu'elles sont de nature à être portées à l'attention de la Chambre des communes et je les signale dans les chapitres du Rapport annuel.

1.37 Il s'agit là d'une tâche difficile. Comme le reconnaissait en 1975 le Comité indépendant de révision des fonctions du vérificateur général du Canada:

> Il s'agira toujours d'une question de jugement que le vérificateur lui-même aura à trancher, afin d'atteindre le juste milieu qui consiste à communiquer assez de renseignements aux députés pour qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités de gardiens du Trésor public et à éviter de leur donner tout un amas de détails qui leur rendraient très difficile la tâche de déterminer les priorités d'examen complémentaires des faits passés.

1.38 Je suis conscient de la longueur de nos rapports annuels - bien qu'il s'agisse de résumés de nos constatations. Celle-ci s'impose notamment parce que je tiens à ce que nos chapitres soient justes et objectifs. Il me serait assez aisé de fournir au Parlement un répertoire "d'histoires d'horreurs" qui constituent des exemples isolés d'erreurs ou de manques d'efficience. Or, cela ne serait pas juste envers les ministères et ne serait pas utile aux députés dans leurs travaux. Ce qui s'avère utile, je l'espère, ce sont des exemples d'insuccès dans l'optimisation des ressources que l'on peut rattacher de façon précise à un besoin manifeste d'attention et de contrôle meilleurs.

1.39 Je peux illustrer ce que j'entends par là en me reportant à la vérification qui a été faite cette année du ministère de la Défense nationale (MDN). Les lecteurs du présent Rapport y découvriront que certaines des estimations originales qu'ont faites les contracteurs du coût des pièces de rechange destinées à l'avion de chasse CF-18 que le Canada a récemment acquis se sont révélées largement inexactes. Une première estimation pour un système d'antenne était de 9 dollars. Son coût réel pourrait s'élever à plus de 2 000 $. Un boulon à verrouillage automatique, d'abord évalué à 2 $, pourrait finir par coûter plus de 140 $.

1.40 Je suis très conscient qu'en signalant de tels chiffres, je fournis probablement des manchettes à un journal. Et c'est peut-être pour le mieux. Cela contribuera à attirer l'attention des Canadiens et de leurs élus au Parlement sur l'importance des questions soulevées dans le présent Rapport.

1.41 Mais le but de nos vérifications n'est pas de signaler les coûts exorbitants d'antennes ou de boulons. C'est plutôt d'en déceler la cause sous-jacente et d'exposer tous les faits. C'est ainsi que le rapport de notre vérification du MDN donne une description des difficultés que le ministère a éprouvées à tenter de structurer une entente satisfaisante concernant les prix, tout en assurant un approvisionnement régulier des pièces de rechange essentielles aux Forces canadiennes.

1.42 Nous signalons également au Parlement que le ministère avait reconnu le problème et s'est empressé à ce moment-là de le contenir au mieux de ses capacités.

1.43 L'obligation d'être juste et objectif ne s'arrête pas là. Il me faut, de par mon mandat, signaler ce qui n'a pas fonctionné. Cela peut donner une fausse impression. Quelqu'un m'a récemment envoyé une citation attribuée à l'historienne américaine Barbara Tuchman:

> Il est dans la nature même de l'histoire qu'elle se construise à partir d'une quantité excessive d'éléments négatifs: la survivance disproportionnée du mauvais côté...Il se passe la même chose en histoire que dans les journaux: ce qui est normal ne fait pas la manchette. L'histoire se fait à partir de documents qui survivent et ceux-ci se fondent fortement sur les crises et les calamités, les crimes, les comportements déréglés parce que ce sont ces événements qui alimentent tout ce qui s'écrit (traduction).

1.44 Je reconnais que ce document se heurte au même genre de problème. Les questions qui ont de l'importance et qui sont de nature à être signalées à la Chambre des communes ont intrinsèquement tendance à être négatives.

1.45 Or, bon nombre des activités du gouvernement sont bien conçues et fonctionnent bien. Tout au long du présent Rapport, il est question d'activités du gouvernement que mon Bureau a examinées, qui atteignent les objectifs que le Parlement a escomptés et qui réalisent l'optimisation des ressources au profit des contribuables du Canada.

1.46 Depuis que j'ai été nommé vérificateur général, je reconnais que la longueur et la complexité de mes Rapports annuels causent des problèmes au lecteur. J'ai, encore cette année, tenté d'atténuer ces problèmes et de faciliter la lecture de mon Rapport annuel. J'ai regroupé dans le chapitre 2 les sommaires (ou résumés) de toutes nos vérifications intégrées des ministères et des vérifications et études d'envergure gouvernementale. Le chapitre 3 renferme des notes de vérification qui découlent de nos travaux d'attestation et de vérification en fonction des textes réglementaires, travaux effectués dans d'autres ministères et organismes. Ainsi, le député qui lit ces trois premiers chapitres sera en mesure de bien comprendre les constatations les plus importantes de nos travaux de vérification. Cependant, il faut lire les chapitres en détail pour comprendre le contexte et les incidences d'une question particulière.

1.47 Après avoir parlé de la longueur de mon Rapport annuel, abordons le problème du moment opportun de sa publication. Ces questions vont de pair.

1.48 L'exercice sur lequel porte le présent Rapport a pris fin il y a déjà huit mois. Il s'écoulera encore plusieurs mois avant que le Comité des comptes publics (CCP) en ait terminé l'étude et émette ses recommandations. J'ai hâte que ce long processus soit accéléré.

1.49 Il y a trois ans, et au mois de mai dernier, j'ai fait part de mes préoccupations à cet égard devant le CCP. Par suite de cette audience, le comité a déclaré dans son cinquième rapport qu'il avait étudié

> la façon dont le vérificateur général fait rapport, et il s'est intéressé, en particulier, à la question de l'actualité du rapport annuel à la Chambre des communes. Votre Comité remarque que, en vertu de la Loi sur le vérificateur général, en temps normal, le vérificateur général ne fait rapport à la Chambre des communes qu'une fois l'an. Votre Comité se dit en faveur d'un dépôt de rapports, de vérification intégrée et autres rapports de vérification, dès qu'ils sont prêts. De cette façon, votre Comité pourra étudier les constatations du Vérificateur général aussitôt la vérification terminée et recommander les mesures correctives qui s'imposent. Le Vérificateur général appuie cette proposition parce qu'elle lui assurera plus de souplesse et une plus grande efficacité dans la présentation de ses rapports au Parlement.

Le comité a ensuite recommandé que l'on apporte les modifications nécessaires à la Loi sur le vérificateur général pour nous permettre de faire rapport à des moment plus opportuns.

1.50 J'appuie le fait que cette proposition de modification de la loi, qui permettrait de faire rapport à des moments plus opportuns, soit étudiée par le nouveau Parlement et qu'il y donne suite. Je suis convaincu qu'elle accroîtrait grandement l'utilité de l'information que mon Bureau fournit aux députés.

Les renseignements dont le Bureau a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités de vérification

1.51 Il est fondamental que les vérificateurs aient libre accès à toute l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités de vérification. Ce principe, en ce qui concerne le vérificateur général, est légalement sanctionné par la Loi sur le vérificateur général. Il est essentiel que je puisse étudier tous les faits pertinents avant de me faire une opinion et d'en faire rapport, si je veux remplir les fonctions que la loi me confère. Pour procéder à leurs examens, mes vérificateurs doivent avoir accès à toute l'information et à toutes les explications pertinentes.

1.52 Parmi les questions d'une importance et d'un intérêt particuliers que je dois signaler au Parlement figure la demande que j'ai faite, le 5 juillet 1984, à mes avocats d'inscrire une cause devant la Cour fédérale du Canada. Je demande au tribunal de sommer le ministre des Finances, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et leurs sous-ministres respectifs de me fournir toute l'information relative à l'acquisition de Petrofina Canada Inc. qu'ils ont préparée, reçue ou étudiée dans l'exercice de leurs responsabilités législatives, surtout celle qui a trait au Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, un des comptes du Canada.

1.53 En 1982 et 1983, j'ai fait état du manque de preuves que l'on ait tenu compte de l'économie en dépensant 1,7 milliard de dollars à même les deniers publics tirés du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne pour l'acquisition de Petrofina Canada Inc.

1.54 A partir de 1982, de nombreuses rencontres pour obtenir des renseignements sur ladite acquisition ont eu lieu avec Petro-Canada, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, le ministère des Finances et avec les vérificateurs externes de Petro-Canada. On m'a avisé que l'évaluation des compagnies pétrolières à acquérir et la négociation du prix d'acquisition constituaient des questions que le Cabinet avait mises entre les mains de Petro-Canada, mais que la décision d'acheter appartenait aux ministres. Le président du Conseil d'administration et directeur général de Petro-Canada m'a également fait savoir que des évaluations commerciales avaient été effectuées, avant et après l'acquisition, mais qu'il ne m'y donnerait pas accès.

1.55 Au mois de mars 1984, après deux ans de discussions, je n'avais toujours pas reçu les renseignements dont j'avais besoin sur cette acquisition pour m'acquitter de mes obligations envers le Parlement. Par suite d'une longue étude juridique et constitutionnelle de la question, j'ai décidé d'invoquer les pouvoirs en matière d'accès à l'information dont le Parlement m'a investi dans la Loi sur le vérificateur général.

1.56 Puisque Petro-Canada avait préparé des évaluations commerciales de l'acquisition de Petrofina Inc., j'ai écrit, le 9 mars 1984, à la société d'État, conformément au paragraphe 14(2) de la Loi sur le vérificateur général, pour qu'on me remette les évaluations et tout autre document relatif à l'acquisition qui ont été présentés aux représentants concernés du gouvernement du Canada. Le 10 avril, j'ai reçu une lettre qui constituait une fin de non-recevoir de Petro-Canada. Le 16 avril, par convenance et courtoisie, j'ai alors écrit au Cabinet, conformément au paragraphe 14(3) de la loi, pour l'aviser que Petro-Canada ne m'avait pas fourni l'information désirée et pour lui donner l'occasion d'ordonner à la société de me la transmettre. Le 25 mai 1984, je n'avais pas reçu d'accusé de réception de ma lettre du 16 avril 1984. Vu l'absence de toute réponse, j'ai décidé d'invoquer tous les pouvoirs que me confère la Loi sur le vérificateur général. Conformément au paragraphe 13(1) de ladite loi, j'ai écrit au ministre des Finances et au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour obtenir les renseignements nécessaires. Ces ministres sont chargés d'approuver le budget d'immobilisations de Petro-Canada et ils sont nommés dans les lois portant affectation de crédits comme étant responsables de l'autorisation de dépenser jusqu'à concurrence de 1,7 milliard de dollars pour l'achat de Petrofina Canada Inc. J'ai également écrit aux sous-ministres de ces

ministères, eux-mêmes membres du Conseil d'administration de Petro-Canada qui a approuvé la recommandation que la société d'État a adressée aux ministres d'acheter Petrofina Canada Inc.

1.57 Puisque je n'ai finalement pas reçu les renseignements voulus d'aucune des parties concernées, j'ai avisé chacune d'elles que je considérais leur immobilisme comme un déni du libre accès à l'information que prévoit la Loi sur le vérificateur général. Devant ce déni sans précédent de la part des ministres, j'ai, le 25 juin 1984, écrit au Premier ministre, le très honorable Pierre Elliot Trudeau, pour porter à son attention immédiate le refus du ministre des Finances et du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et de leurs sous-ministres ainsi que de Petro-Canada de me fournir l'information demandée.

1.58 Le 26 juin 1984, après plus de deux mois sans réponse, j'ai reçu la décision que le Cabinet avait prise par décret en conseil, soit de s'abstenir d'ordonner à Petro-Canada de me fournir l'information nécessaire.

1.59 Le 29 juin 1984, le Premier ministre a répondu en indiquant qu'il était d'accord avec les gestes posés par ses ministres et leurs sous-ministres.

1.60 Au cours de cet échange de vues et de correspondance, le coeur de la question est devenu de plus en plus limpide. Nonobstant la Loi sur le vérificateur général, le Cabinet d'alors semblait considérer que les renseignements que je demandais étaient des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, et je n'étais pas habilité, selon eux, à en prendre connaissance. Il semblait également penser - encore nonobstant la loi - que j'outrepassais mes pouvoirs en voulant donner une opinion au Parlement sur la question de savoir si la dépense de 1,7 milliard à même les deniers des contribuables pour acheter Petrofina Canada Inc. avait été effectuée en tenant compte de l'économie. Je ne suis pas d'accord avec la prise de position du gouvernement.

1.61 Dans le contexte de ma vérification du ministère du Revenu national, Impôt, j'ai commencé à examiner si ce ministère avait mis en application des règles et des procédures prudentes en émettant certaines décisions en matière d'impôt. Le 27 juin 1984, j'ai demandé à Revenu Canada, Impôt copie de certaines décisions en matière d'impôt, ainsi que des renseignements qui s'y rattachent. Le ministère a exprimé des inquiétudes à propos du caractère confidentiel de ces renseignements. Je lui ai apporté des assurances à cet égard. Cependant, au moment où j'écris ces lignes, il ne m'a pas fourni l'information demandée. J'évalue à quelque 200 millions de dollars les recettes fiscales auxquelles on a renoncé, en raison de certaines décisions en matière d'impôt.

1.62 Mes vérificateurs se sont également vu refuser l'information nécessaire à l'accomplissement de leurs travaux de vérification par les ministères de la Défense nationale et des Transports. Le sous-chef de l'État-major de la Défense a avisé mon Bureau que le ministère ne me fournirait pas toute l'information que je jugeais nécessaire pour formuler une opinion complète qui indique si le gouvernement a dûment tenu compte de l'économie en dépensant plus de 10 milliards des deniers des contribuables pour six acquisitions d'équipement important - l'avion de chasse CF-18, l'avion patrouilleur à longue autonomie Aurora, des camions de 2,5 tonnes, des véhicules blindés polyvalents, des frégates canadiennes de patrouille et le Programme de prolongation de la vie des destroyers - et 12 projets de construction. Mes vérificateurs ont pu examiner comment le ministère a administré les programmes, mais ils n'ont pu déterminer si l'acquisition de l'équipement et le lancement des projets de construction s'étaient faits en tenant compte de l'économie.

1.63 De même, le sous-ministre du ministère des Transports a fait savoir à mes vérificateurs que le ministère ne me fournirait pas l'information nécessaire à la vérification du programme aérien.

1.64 Les représentants de ces deux ministères ont indiqué à mon Bureau que le Greffier du Conseil privé leur avait dit que l'information dont j'avais besoin consistait en des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada et que je n'étais pas habilité à en prendre connaissance.

1.65 Je crois avec force que l'intégrité et la crédibilité de mon Bureau et mon aptitude à faire rapport au Parlement seront gravement mises en danger si on permet au Cabinet de décider quels renseignements je pourrai ou ne pourrai pas examiner. J'ai par ailleurs été avisé par mon conseiller juridique que la Loi sur le vérificateur général stipule que les ministres et les hauts fonctionnaires doivent me fournir l'information que je juge nécessaire pour m'acquitter de mes responsabilités de vérification.

1.66 Parce qu'il était impossible de progresser davantage dans l'affaire Petrofina Canada Inc. et parce que l'on avait restreint mon accès à l'information dans les autres cas de vérification, j'en suis venu à la conclusion qu'il était à la fois nécessaire et souhaitable, si je voulais m'acquitter de mes responsabilités envers le Parlement, de préciser par voie judiciaire l'interprétation des pouvoirs que me confère la Loi sur le vérificateur général.

1.67 Entre le 5 juillet 1984, date à laquelle j'ai entrepris de porter ma cause devant la Cour fédérale, et le 31 octobre 1984, qui est la date-limite pour l'impression de mon Rapport, les avocats du ministère de la Justice ont attendu des directives du gouvernement. Au moment où ce Rapport est mis sous presse, je n'ai toujours par reçu l'information dont j'ai besoin pour m'acquitter de mes responsabilités envers le Parlement.

1.68 Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources annonçait, le 31 octobre 1984, qu'un cabinet de vérificateurs du secteur privé ferait une étude de l'achat de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada. J'accueille cette étude comme une étape qui contribue à rendre des sociétés d'État plus responsables envers les ministres.

1.69 Il reste cependant que cette décision ministérielle ne me dispense pas de mon devoir qui consiste à vérifier, au nom du Parlement, les dépenses de deniers publics tirées du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne. Qui plus est, le geste du ministre n'a aucunement pour effet d'aborder ou de régler la question de l'accès à l'information dont j'ai besoin pour m'acquitter de mes responsabilités réglementaires envers le Parlement. J'ai donc donné instruction à mon conseiller juridique de fixer une date de comparution devant la Cour pour régler cette affaire.

L'adoption de mesures législatives qui touchent les sociétés d'État

1.70 Dans des Rapports annuels antérieurs, j'ai abordé le thème de l'obligation qu'ont les sociétés propriété de l'État de rendre compte de leurs activités. J'ai toujours soutenu que lorsque le gouvernement fait appliquer ses politiques par ses ministères et organismes, il met en place un cadre d'obligation de rendre compte de ses activités, mais lorsqu'il choisit de mener à bien ses politiques

par l'intermédiaire de sociétés propriété de l'État, le cadre d'obligation de rendre compte s'avère insatisfaisant.

1.71 J'ai laissé entendre alors que cela intéressait les parlementaires pour deux raisons principales: d'abord, les sociétés propriété de l'État constituent un immense secteur de la vie économique globale du Canada; ensuite, - et cela fait partie intégrante de mes réflexions sur le devoir des députés d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses actions - le gouvernement et le Parlement pourraient recevoir, au sujet de ces sociétés propriété de l'État, une information incomplète et communiquée à un moment moins qu'opportun.

1.72 Je suis donc heureux que, le 28 juin 1984, le Parlement ait adopté le projet de loi C-24, modifiant la Loi sur l'administration financière à l'égard des sociétés propriété de l'État et modifiant d'autres lois qui s'y rattachent. La nouvelle loi a reçu la sanction royale le 29 juin 1984 et elle est entrée en vigueur le 1er septembre 1984. Je félicite le gouvernement d'avoir présenté le projet de loi et le Parlement de l'avoir étudié et adopté. Je me permettrai une note personnelle: j'ai été des plus heureux d'avoir été consulté par le gouvernement avant la présentation du projet de loi, surtout en ce qui a trait à ses dispositions sur l'obligation de rendre compte. J'ai également été heureux et honoré d'avoir pu me présenter devant le Comité des prévisions budgétaires en général alors qu'il étudiait le projet de loi au mois d'avril dernier.

1.73 La promulgation de cette loi a permis de réaliser la révision la plus complète, en plus de 30 ans, des dispositions concernant l'obligation qu'ont les sociétés d'État de rendre compte de leurs activités. En ce faisant, la loi aborde plusieurs des préoccupations exprimées au cours de la dernière décennie par le Comité des comptes publics, par certains députés, par la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert), par des représentants du gouvernement, par mon Bureau, et j'en passe. Je suis particulièrement satisfait du fait que les nouvelles dispositions sur la comptabilité et la vérification visant les sociétés d'État fédérales et leurs filiales en propriété exclusive correspondent de près à celles que j'ai recommandées dans mes récents Rapports annuels.

1.74 Aucune loi n'est parfaite. J'estime cependant que la Loi sur l'administration financière, tel que modifiée par le projet de loi C-24, fournit un cadre plus complet et approprié pour le contrôle, l'orientation des sociétés d'État et l'obligation qui leur est faite de rendre compte de leurs activités. Elle réussit à établir l'équilibre en donnant aux sociétés la souplesse et l'indépendance d'action dont elles ont besoin tout en confiant au Parlement un pouvoir de surveillance et au gouvernement un contrôle qui soient appropriés au secteur public.

1.75 **Principes de la loi.** Lors du dépôt du projet de loi C-24, le président du Conseil du Trésor d'alors, l'honorable Herb Gray, a décrit les principes fondamentaux de la loi dans les termes suivants:

- Le Parlement aurait à approuver la création, le financement et la cession de chaque société mère.

- Le Parlement serait informé des objectifs des sociétés d'État tel qu'énoncés dans leurs plans intégrés annuels et approuvés par le gouvernement.

- Le Parlement recevrait systématiquement des renseignements ponctuels et pertinents qui lui permettraient de juger si les sociétés d'État ont atteint leurs objectifs énoncés pour chaque période de planification.

- Le gouvernement serait responsable des décisions stratégiques et budgétaires de toutes les sociétés d'État mère et, par leur intermédiaire, de leurs filiales en propriété exclusive, et de toute directive émise par le gouvernement. Ces directives doivent être déposées au Parlement.

- Les sociétés d'État feraient l'objet de vérifications rigoureuses qui non seulement respectent mais dépassent celles qui sont normalement appliquées aux sociétés du secteur privé.

- Les responsabilités des conseils d'administration de toutes les sociétés d'État seraient clairement explicitées.

1.76 A mon avis, ces principes fondamentaux sont sains. Je crois aussi que la loi telle qu'on l'a adoptée traduit largement ces principes. Je suis particulièrement heureux de constater l'accent que l'on a mis sur le rôle fondamental du Parlement.

1.77 Je reconnais toutefois que la mise en oeuvre de la loi, conformément à ces principes, fera appel à la bonne volonté, au dévouement et à la collaboration de nombreux participants.

1.78 **Le défi de la vérification.** Mon Bureau porte un double intérêt aux sociétés d'État.

1.79 Premièrement, en tant que vérificateur du Parlement, je suis intéressé à exercer une surveillance de la mise en oeuvre de la loi modifiée. A l'avenir, j'aimerais pouvoir signaler que les sociétés d'État rendent mieux compte de leurs activités au gouvernement et au Parlement, par suite des modifications apportées à la Loi sur l'administration financière. J'aimerais en outre pouvoir signaler que les dispositions de la loi sur les sociétés d'État concernant la vérification et les examens spéciaux ont été entièrement mises en oeuvre, qu'elles sont comprises de façon uniforme et que, de ce fait, les vérificateurs peuvent fournir les assurances qu'exige la loi.

1.80 Deuxièmement, en tant que vérificateur d'un grand nombre de sociétés d'État, j'ai la tâche d'instaurer les modifications nécessaires dans la vérification de ces sociétés et d'effectuer un certain nombre d'examens spéciaux. La loi présente certains nouveaux concepts, notamment la vérification annuelle de renseignements quantitatifs sur le rendement et l'examen périodique des systèmes et des méthodes. En soi, elle lance des défis importants à notre Bureau et à mes collègues du secteur privé. Nous décrivons brièvement, ci-après, certaines des principales dispositions relatives aux vérifications et aux examens spéciaux.

1.81 **Responsabilité confiée au conseil d'administration et à la gestion**. Les conseils d'administration et la gestion des sociétés d'État sont chargés de tenir les livres comptables et les systèmes et méthodes qui donnent une assurance raisonnable que l'actif est protégé et contrôlé, que les opérations sont conformes aux textes réglementaires énoncés, que les ressources sont gérées avec un souci d'économie et d'efficience et que les activités sont effectuées avec efficacité. Les gestionnaires et les membres du conseil d'administration doivent également s'assurer que les vérifications internes portent sur ces questions.

1.82 Vérification des états financiers. La loi modifiée stipule que l'on doit préparer un rapport qui exprime que, de l'avis du vérificateur:

i) les états financiers sont présentés fidèlement selon les principes comptables généralement reconnus, appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent;

ii) les renseignements quantitatifs sont précis dans tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent;

iii) les opérations de la société et de chacune de ses filiales, qui ont été portées à sa connaissance au cours de sa vérification pour l'établissement du rapport, ont été effectuées en conformité avec la présente partie, les règlements, la charte et les règlements administratifs de la société ou filiale et les instructions qui ont pu être données à la société.

Le vérificateur pourra, par ailleurs, porter à l'attention du Parlement toute autre question qui fait partie de l'étendue de la vérification et qu'il estime devoir intéresser le Parlement.

1.83 Examens spéciaux. La loi exige que chaque société fasse l'objet d'un examen spécial au moins tous les cinq ans. Cet examen spécial sera conçu pour déterminer si, au cours de la période à l'étude, il y avait en place les systèmes d'information, de gestion et de contrôle financiers et les méthodes de gestion de manière à garantir, dans la mesure du possible, que:

- son actif a été protégé et contrôlé;

- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles est économique et efficiente;

- ses opérations sont menées avec efficacité.

A mon avis, les exigences liées à cet examen spécial correspondent de très près au volet optimisation des ressources des vérifications intégrées que mon Bureau effectue depuis nombre d'années dans les ministères et organismes et dans certaines sociétés d'État, dans le cadre des travaux du "groupe expérimental" constitué par le Bureau en 1979 ou à la demande expresse de la direction des sociétés ou du ministre responsable.

1.84 Rapport trimestriel du Conseil du Trésor. Le président du Conseil du Trésor devra désormais déposer des rapports trimestriels devant la Chambre des communes et le Sénat, indiquant si les rapports et résumés annuels de plans et de budgets d'ensemble qui doivent y être déposés au cours d'un trimestre donné l'ont réellement été à temps. La loi m'oblige à attester, dans mon Rapport annuel présenté au Parlement, l'exactitude des renseignements contenus dans ces rapports trimestriels. Je compte commencer ce travail en 1985.

1.85 Interprétation et mise en oeuvre des dispositions de la nouvelle loi en matière de vérification. Lorsque mon Bureau, de concert avec des cabinets du secteur privé, entreprendra la lourde tâche d'apporter des modifications à la vérification annuelle et d'amorcer une série d'examens spéciaux, nous devrons avoir recours à toutes les connaissances et expériences que nous avons acquises au fil des ans et chercher à obtenir tous les conseils que l'on sera en mesure de nous donner.

Je crois que mon Bureau a une obligation particulière d'ouvrir la voie dans ces nouvelles sphères d'activités et que l'expérience que nous avons acquise par nos vérifications intégrées des sociétés d'État, ces dernières années, nous sera particulièrement précieuse à cet égard.

1.86 L'interprétation et la mise en oeuvre des dispositions concernant la vérification et les examens feront intervenir de nombreux participants, notamment les organismes centraux du gouvernement, les sociétés d'État, les cabinets d'experts-conseils et les professionnels qui offrent des services de vérification et d'examens spéciaux, l'Institut canadien des comptables agréés et la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

1.87 A titre de vérificateur du Parlement, je m'engage personnellement à susciter parmi les principaux participants un consensus qui permettra de respecter entièrement l'esprit et l'intention de la nouvelle loi. Le Parlement nous a fourni les rouages. Il incombe à mon Bureau, en collaboration avec les professionnels de la vérification du pays, au nom de tous les Canadiens, de les faire fonctionner.

1.88 Mon Bureau et d'autres organismes qui offrent des services de vérification ou d'examens spéciaux devons nous entendre sur la définition des termes de la nouvelle loi en ce qui concerne les vérifications annuelles et les examens spéciaux. Il nous faut soit mettre au point, soit réviser nos méthodes pour qu'elles répondent aux exigences de la nouvelle loi et qu'elles contribuent de même à l'élaboration et à l'utilisation de critères d'excellence dans notre travail. A chacun de ces processus, nous devons inclure les vues et perspectives de tous les participants, surtout celles des sociétés d'État et des organismes centraux. Des travaux de grande envergure dans tous ces domaines sont déjà en voie de réalisation.

1.89 Par exemple, nous travaillons étroitement avec des représentants du gouvernement et avec nos collègues du secteur privé sur des questions d'intérêt commun. Nous avons passé en revue les effets possibles de la nouvelle loi avec un certain nombre de sociétés et, dans certains cas, nous avons commencé à élaborer des plans ou à effectuer des projets précis pour mettre en oeuvre les nouvelles exigences législatives. Nous sommes en voie de réviser le Manuel de vérification intégrée du Bureau pour tenir compte de la nouvelle loi, et nous avons déjà mis au point des séances d'information, de la formation et divers documents pour aider notre personnel à s'adapter aux changements.

1.90 **Orientation future.** Bien que cette nouvelle loi vise le contrôle et l'orientation de sociétés mères en propriété exclusive et de leurs filiales en propriété exclusive, ainsi que leur obligation de rendre copte de leurs activités, un nombre important de sociétés dont le gouvernement possède une certaine partie de la propriété a été écarté. En particulier, la loi ne concerne pas le nombre considérable de sociétés dont la propriété est partagée soit avec le secteur privé, soit avec les gouvernements provinciaux. Ces sociétés comprennent des sociétés mères comme la Corporation de développement du Canada, Telesat Canada et la Compagnie de navigation Canarctic Limitée, ainsi que les filiales en propriété partagée.

1.91 La loi ne vise donc pas (et n'avait pas pour but de viser) la deuxième recommandation de mon étude de 1982 sur l'obligation qu'ont les sociétés d'État de rendre compte de leurs activités, à savoir que le Parlement devrait accorder une importance aux questions qui entourent le contrôle et l'obligation de rendre compte de ces entreprises mixtes et autres entités et associés dont l'État est un

actionnaire. Le Parlement aura à étudier un cadre d'obligation de rendre compte approprié à l'égard des sociétés en participation partagée et d'une gamme d'autres entités sans capital-actions.

1.92 Mon Bureau a entrepris une étude sur les sociétés en propriété partagée et sur l'obligation qu'elles ont de rendre compte au Parlement et au gouvernement. Je compte faire état des premiers résultats de ce travail dans mon prochain Rapport annuel.

1.93 Il importe de constater que la mise en oeuvre des nouvelles dispositions de la loi aura pour effet d'accroître les ressources dont mon Bureau aura besoin. Non seulement serai-je le vérificateur d'un plus grand nombre de sociétés que par le passé, mais il y aura également accroissement du travail qu'effectuera mon Bureau en vertu des nouvelles exigences concernant les examens spéciaux et la vérification des renseignements chiffrés sur le rendement des sociétés, ainsi que la vérification des rapports trimestriels que le Conseil du Trésor présentera au Parlement.

1.94 **Responsabilité du Parlement.** J'ai mis l'accent sur le nombre et la variété des intervenants qui doivent, ensemble, s'assurer que cette nouvelle loi atteigne les objectifs escomptés. Le rôle des députés est essentiel à la mise en application de la loi. Le Parlement recevra quantité de nouveaux renseignements concernant la création, le financement et les plans annuels des sociétés d'État, ainsi que des renseignements importants découlant des vérifications et des examens spéciaux. Les députés ont des décisions importantes et immédiates à prendre sur la façon dont ils traiteront ces renseignements, - dans le cadre d'un horaire déjà chargé.

1.95 Car, s'ils ne le font pas, l'intention de la nouvelle loi ne sera certes pas respectée.

Les états financiers du gouvernement du Canada

1.96 Au début du présent chapitre, j'avais quelque chose à dire aux députés au sujet de l'évolution et de la modification de la conjoncture économique du Canada illustrées dans les Comptes publics du Canada.

1.97 Ma préoccupation permanente au sujet de la qualité de l'information financière que reçoivent les députés est étroitement liée à cette question.

1.98 L'amélioration de la pertinence et de l'utilité de l'information présentée dans les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada constitue une affaire urgente pour les députés et pour tous les Canadiens.

1.99 Les nouveaux députés voudront peut-être savoir que j'ai abordé cette question de façon assez détaillée dans le Rapport de l'an dernier. L'essentiel de mes propos se résumait à dire que les états financiers doivent présenter les résultats opérationnels et la situation financière du gouvernement de telle façon qu'ils apportent autant d'information que possible.

1.100 Ce point revêt toujours une grande importance pour tous ceux qui doivent prendre des décisions fondées sur l'information que renferment les états financiers. Les députés comptent,

naturellement, parmi les plus importants de ces utilisateurs. Par exemple, les états financiers donnent la mesure du déficit de notre pays.

1.101 Les économistes, les politiciens, les universitaires, les gens d'affaires et les banquiers continuent de discuter des répercussions du déficit.

1.102 Bien que je me garde de participer à ce débat, il m'appartient très certainement néanmoins de m'assurer que ceux qui y participent - surtout les parlementaires - bénéficient de l'information financière la plus fidèle et la plus complète, dans la mesure où elle est tirée des états financiers du gouvernement.

1.103 J'ai conclu, depuis bon nombre d'années, que la présentation de ces états financiers n'était ni fidèle ni complète.

1.104 Par exemple, dans mon Opinion sur les états financiers, j'ai attiré l'attention sur la nature fragmentaire des rapports sur les activités du gouvernement, sur la surévaluation d'éléments d'actif et des éléments de passif non comptabilisés. Ces questions ont un effet important sur l'information présentée dans les états financiers, y compris sur le déficit.

1.105 La raison fondamentale pour laquelle mon opinion renferme une réserve est que les états financiers ne présentent pas l'information conformément à sa nature ou substance essentielle. Il s'ensuit que les lecteurs n'apprennent pas ce qui est réellement arrivé.

1.106 Le principe de la communication de renseignements selon leur nature essentielle amène les comptables à parler communément de rapport sur la "substance" des activités plutôt que leur seule "forme" juridique. La communication de données en fonction de leur "substance" est largement acceptée au sein de la profession. Au cours de l'année écoulée, le concept de la "primauté de la substance sur la forme" a été appuyé par le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes et par le Comité sénatorial permanent des finances nationales.

1.107 Mais le gouvernement n'a pas encore accepté d'appliquer ce principe à ses rapports financiers. Les faits sont si déformés à cause de cette lacune qu'il est impossible d'obtenir une image, un portrait fidèle, même des mesures fondamentales de l'activité du gouvernement telles que ses recettes et ses dépenses. Je continue à évaluer l'incidence de ces distorsions pour déterminer de façon plus complète la nature et l'étendue du problème.

1.108 Par exemple, comme nous le signalons dans le chapitre 13 du présent Rapport, le gouvernement peut obtenir l'utilisation d'immobilisations importantes soit par un achat direct ou par une location à long terme. La location peut équivaloir à un achat si, pour ainsi dire, tous les avantages et risques de la propriété sont transférés au gouvernement. Dans de telles circonstances, le gouvernement devrait, au nom d'une saine comptabilité, divulguer la nature réelle de l'opération, c'est-à-dire un achat. Il ne le fait pas. Il ne déclare que les paiements annuels. Il s'ensuit que ni le coût de l'actif ni le besoin de financement futur ne sont déclarés dans le Budget des dépenses ou dans les Comptes publics. Je reviens à cette question dans mon analyse de ce que je perçois comme une insuffisance générale de l'information que reçoit le Parlement.

1.109 Il y a aussi le programme fédéral de crédits d'impôt pour enfants qui exige que les bénéficiaires réclament un remboursement sur leurs déclarations d'impôt. Les versements de prestations sont traités comme s'il s'agissait d'un remboursement d'impôts payés, de sorte qu'ils n'apparaissent ni dans le Budget des dépenses ni dans les Comptes publics. Il en découle que des versements, au titre du crédit d'impôt pour enfants, de 2,1 milliards de dollars effectués en 1983-1984 ne figurent pas comme dépenses même si, au fond, c'est ce qu'ils sont en réalité.

1.110 Il est urgent que l'on adopte des normes comptables et de présentation de l'information qui soient suffisamment rigoureuses pour résoudre de telles questions, ainsi que celles soulevées dans mon Opinion. Le Comité permanent des comptes publics a recommandé que le gouvernement résolve ses divergences avec mon Bureau; le Bureau du contrôleur général étudie la manière de le faire.

1.111 Mais il faut aller beaucoup plus loin, à long terme. L'on n'a guère effectué de recherches pour déterminer qui sont ceux qui s'interrogent sur ce que fait le gouvernement fédéral, et pourquoi. Si nous ne connaissons pas très bien qui sont les utilisateurs des états financiers et quels sont les renseignements qu'ils recherchent, nous allons, au mieux, nous contenter de rapiécer le mode de présentation des rapports financiers.

1.112 L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), par l'intermédiaire de son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, poursuit vigoureusement l'objectif à long terme qui consiste à établir des normes comptables et de présentation des rapports qui seront généralement reconnues par les gouvernements fédéral et provinciaux et par leurs vérificateurs.

1.113 Mais il faut du temps pour effectuer des recherches en comptabilité qui produisent des fruits et le processus qui mène à un consensus fédéral-provincial en la matière prend aussi du temps et il est délicat. Il est clair que l'ICCA ne peut faire cavalier seul et on ne doit pas s'attendre qu'il le fasse. Il a besoin de l'appui et de l'encouragement de ceux qui sont les plus touchés.

1.114 Étant donné mes préoccupations concernant les méthodes de présentation des rapports financiers au gouvernement fédéral, j'ai lancé une Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux à laquelle participe le General Accounting Office des États-Unis. Notre façon d'aborder l'étude consiste à déterminer le genre de renseignements financiers gouvernementaux dont les utilisateurs ont besoin. Parmi ces derniers, il y a, bien entendu, les parlementaires et nous examinerons leurs besoins tout particulièrement. Une fois leurs besoins repérés, nous essaierons de déterminer quels renseignements nous pouvons présenter dans les états sommaires pour y répondre.

1.115 Les renseignements constitueront des critères qui m'aideront grandement à juger de façon pondérée chaque année si les états financiers du gouvernement présentent l'information de façon fidèle. De plus, les critères m'aideront à conseiller le Parlement sur les propositions de modifications élaborées par le Bureau du contrôleur général et ils devraient constituer une importante contribution aux travaux permanents de l'ICCA.

1.116 Les députés sauront que ce genre de problème n'est pas l'apanage du Canada. Une insuffisance de renseignements en rapport avec les comptes et les états financiers de nombreux pays

hante le monde international de la finance, et la crise de la dette aggrave le problème et intensifie l'urgence d'une solution.

1.117 J'espère que notre propre Étude, ajoutée aux autres initiatives prises au Canada, pourra être utile à d'autres pays.

1.118 J'ai eu, au mois d'octobre, plusieurs entretiens avec le président du Conseil du Trésor. Ce dernier m'a alors fait savoir, à ma très grande satisfaction, qu'il désirait améliorer le sommaire des états financiers dans les plus brefs délais. Cette année à cause du peu de temps qu'il reste pour établir la version finale des Comptes publics, les améliorations se limitent à l'information fournie dans les notes jointes aux états financiers et à la comptabilisation d'affectations supplémentaires en ce qui a trait à certains éléments du passif et de l'actif. J'espère que l'an prochain l'on poussera plus avant la révision du sommaire des états financiers, à tout le moins en ce qui a trait à certains points qu'il est possible d'analyser et de finaliser dans un délai relativement court. Les modifications relatives à certains autres points, par exemple les immobilisations et les dépenses fiscales, exigeront une recherche à long terme sur laquelle nous puissions fonder nos modifications.

Insuffisance de l'information présentée au Parlement

1.119 Ma première préoccupation est que le Parlement doit recevoir une information rapide et pertinente, aussi bien lorsqu'il est question des sociétés d'État qui doivent mieux rendre compte de leurs activités que lorsqu'il s'agit de mon inquiétude permanente devant ce que je perçois comme les insuffisances des états financiers du gouvernement du Canada.

1.120 C'est uniquement en ayant cette information à leur disposition que les députés peuvent assumer leurs propres responsabilités qui consistent à prendre des décisions et à exiger de ceux qui doivent le faire qu'ils rendent des comptes.

1.121 J'attire donc l'attention des parlementaires sur nombre de cas où, à mon avis, l'information qu'ils reçoivent est insuffisante.

1.122 Les baux-achats. J'ai déjà mentionné l'utilisation que fait le ministère des Travaux publics (MTP) des conventions de bail-achat dans la mesure où elles influent - ou plus exactement n'influent pas comme elles le devraient - sur le Budget des dépenses ou sur les Comptes publics. Or, ce recours à la pratique de bail-achat a des incidences plus larges. Au cours des dernières années, le MTP a fait l'acquisition d'immeubles en recourant à cette pratique selon laquelle le ministère verse des montants mensuels à un entrepreneur au moyen d'un bail. Or, ces paiements ne se fondent pas sur une juste valeur marchande des loyers; ils sont plutôt calculés pour amortir les coûts financiers et de construction proposés par l'entrepreneur. Une option est habituellement incluse en vue de l'achat éventuel des immeubles et le prix de l'option est tel qu'il n'y a guère de doute que l'État finira par exercer son option et se porter propriétaire légal des immeubles.

1.123 Le versement total du principal et des intérêts requis pour financer les immeubles - en tout 1,9 milliard de dollars, dont 1,6 milliard était en circulation au 31 mars 1984 - constitue un emprunt indirect obtenu par l'entremise d'entrepreneurs privés, qui n'a pas été déclaré au Parlement et que celui-ci n'a très certainement pas approuvé.

1.124 Par ailleurs, en raison du fait que les paiements mensuels sont présentés comme paiements locatifs, le coût réel de ce qui est, en fait, l'acquisition d'immobilisations n'a pas été déclaré de façon satisfaisante. Ainsi, le Parlement ignore tout de ces dépenses considérables.

1.125 Toute cette question est exposée de façon détaillée dans le chapitre 13 du présent Rapport.

1.126 Les CF-18. Un autre exemple de chiffres qui échappent à un examen rigou-reux du Parlement est signalé dans le compte rendu de la vérification intégrée effectuée cette année au ministère de la Défense nationale. Il s'agit des avions de chasse CF-18.

1.127 Lorsque les coûts de la mise en service de ces appareils se sont mis à grimper, le ministère a approuvé qu'on comptabilise certains postes normalement classés comme coûts d'investissements en les imputant aux opérations et à l'entretien et en en reportant d'autres. Or, ni le Conseil du Trésor ni le Parlement n'avaient été spécifiquement mis au courant de ces coûts hors-projet qui pourraient s'élever à quelque 250 millions de dollars pour l'ensemble des avions.

1.128 De même, avec l'approbation du Cabinet, le ministère a reporté l'approvisionnement de certaines armes, de certaines munitions et de certains avions de remplacement et il consacre les fonds qui leur étaient destinés à d'autres projets liés à l'acquisition des CF-18. Je le répète, ces coûts, qui atteindront 2,29 milliards de dollars, n'ont pas encore été signalés au Conseil du Trésor et au Parlement dans le cadre du coût total de la mise en service des CF-18.

1.129 Je ne mets pas en question les modifications que le Cabinet et le ministère ont apportées à ces décisions de politique. En revanche, je me préoccupe - et les députés, je crois, partageront cette préoccupation - du fait que les députés ne reçoivent pas sur ces questions une information complète et à un moment opportun.

1.130 Les Canadiens élisent les députés pour qu'ils puissent scruter les activités du gouvernement et l'en tenir responsable. Or, ces derniers ne peuvent le faire s'ils sont mal renseignés - ou pas du tout - au sujet de certaines de ces activités. Lorsqu'un tel manque de communication survient, la raison d'être du Parlement est érodée.

1.131 Dépenses fiscales (manque à gagner fiscal). J'attire l'attention des députés sur un autre secteur dont vous recevez, à mon avis, des renseignements insuffisants, domaine qui me préoccupe de plus en plus comme vérificateur du Parlement. Il s'agit de l'utilisation des dépenses soi-disant fiscales.

1.132 En termes simples, pour mettre en oeuvre ses politiques, le gouvernement a recours à deux méthodes de financement. La première est la méthode de la dépense directe, c'est-à-dire l'utilisation de fonds réels. Le vérificateur du Parlement peut suivre la trace de ces fonds, s'assurer qu'ils ont été correctement dépensés et fournir aux parlementaires toute l'information dont ils devraient disposer.

1.133 Or, le gouvernement peut avoir recours à un second moyen pour mettre en oeuvre ses politiques fiscales. Il peut consentir certaines réductions fiscales à des groupes ou particuliers. Ces stimulants font en sorte que l'argent, qui autrement aurait abouti dans les coffres du gouvernement au

titre d'impôts, est utilisé par les contribuables, qui profitent de ces stimulants en vue d'activités qui aident le gouvernement à atteindre ses buts. Ces stimulants sont communément appelés dépenses fiscales.

1.134 Je ne critique pas le recours aux dépenses fiscales comme telles. Elles se sont de fait avérées des instruments utiles. Par exemple, la société a intérêt à s'assurer que tous les Canadiens aient, à leur retraite, accès à des fonds suffisants pour vivre dans la dignité. Pour ceux qui n'adhèrent pas à un régime de pension, le régime enregistré d'épargne-retraite leur permet de faire des économies qui sont exonérées d'impôt pendant l'année en cours. Cette exemption correspond à un manque à gagner fiscal pour le gouvernement; à mon avis personnel, elle est tout à fait indiquée.

1.135 Mais le recours aux dépenses fiscales n'est pas sans problème. D'abord, il est important de connaître et reconnaître leurs répercussions massives. Pour chaque montant de 100 $ que le gouvernement dépense directement, il peut très bien "dépenser" de 30 à 50 $ en sus par le biais des dépenses fiscales.

1.136 Lorsque les députés étudient et votent une dépense directe, ils peuvent avoir une idée précise des sommes engagées. Or, dans le cas d'un manque à gagner fiscal, la question est beaucoup moins précise. Les sommes en cause dépendront de la mesure dans laquelle les particuliers ou les groupes participeront au programme de stimulants. De par leur nature même, l'utilisation des dépenses fiscales est une affaire de devinette. Dans le cas des dépenses directes, le Budget des dépenses fournit une information complète aux parlementaires. Dans le cas du manque à gagner fiscal, l'information que renferment les documents budgétaires est incomplète.

1.137 L'affirmation qui veut que le gouvernement ne peut que deviner le nombre de particuliers ou de groupes qui profiteront de ces stimulants est bien illustrée par le programme de crédits d'impôts à la recherche scientifique dont il est question dans le chapitre 3 du présent Rapport.

1.138 La mise en oeuvre du programme comporte plusieurs aspects inquiétants, dont le coût n'est pas le moindre, coût qui dépassera de beaucoup les 100 millions de dollars d'abord prévus dans l'information fournie au Parlement.

1.139 Mon Bureau et le Parlement ont accordé une grande importance au souci qu'il faut avoir de l'optimisation des ressources en ce qui concerne les programmes du gouvernement. Pour ce qui est des dépenses directes, des mécanismes ont été établis pour mesurer l'économie, l'efficience et l'efficacité et pour rendre compte à ce sujet au Parlement. Or, le souci qu'il faut avoir de l'optimisation des ressources en ce qui concerne les politiques mises en oeuvre par le truchement de dépenses fiscales n'a suscité aucune attention semblable.

1.140 Je le répète, sur le plan de la vérification en fonction des textes réglementaires, il est exceptionnellement difficile de déterminer si on a respecté les intentions du Parlement quant au fonctionnement et à l'administration des stimulants fiscaux.

1.141 Ces difficultés qu'éprouve le gouvernement à rendre compte de ses activités de manière acceptable en rapport avec ses manques à gagner fiscaux s'apparentent sur plusieurs points à ce que j'écris depuis quelques années au sujet des sociétés propriété de l'État. Comme ces dernières, les

dépenses fiscales font désormais partie du paysage canadien. Or, comme ces dernières également - avant le projet de loi C-24 - elles constituent un élément colossal de l'économie publique qui échappe à l'examen minutieux du Parlement.

1.142 Les dépenses fiscales constituent un budget caché énorme dans les affaires financières du Canada.

1.143 Je risque une analogie. A la fin du siècle dernier, de nombreux savants et éducateurs croyaient qu'ils étaient sur le point de découvrir comment le cerveau humain fonctionnait et comment la civilisation et la culture avaient amené ce cerveau à être plus rationnel et auto-discipliné.

1.144 Or, voilà que Sigmund Freud et ses disciples nous disent qu'une dimension entière du cerveau est demeurée inexplorée - l'inconscient. Cet inconscient ou cerveau caché, disaient-ils, est en grande partie incontrôlé et imprévisible et il exerce pourtant une influence énorme sur le comportement des personnes.

1.145 Les parlementaires font face à un problème semblable en rapport avec les dépenses fiscales. Les députés scrutent de plus en plus les dépenses directes du gouvernement et ils ont exigé de lui qu'il rende des comptes plus précis. Or, pendant ce temps, à l'abri de tout régime qui oblige les administrateurs à rendre compte de leurs activités, les programmes alimentés par les dépenses fiscales ont proliféré, leurs coûts réels sont demeurés non quantifiés et leur effet total est un mystère. Et ces dépenses fiscales ont une incidence énorme sur l'économie de notre pays.

1.146 J'ai lancé, dans mon Bureau, un projet de vérification visant à examiner les complexes questions de conformité avec les textes réglementaires et d'obligation de rendre compte qui découlent de l'utilisation des dépenses fiscales. J'invite les députés à en faire autant de leur côté.

1.147 Efficacité. Il me reste une préoccupation en ce qui concerne l'information qu'à mon avis, on devrait transmettre aux parlementaires. En soulevant la question, je pourrai m'adresser une autre fois aux nouveaux élus au sujet des travaux de mon Bureau.

1.148 J'ai déjà fait allusion au volet de nos travaux de vérification qui traite de l'optimisation des ressources. On reconnaît généralement que trois éléments interviennent pour en arriver à l'optimisation des ressources dans n'importe quel programme: l'économie, l'efficience et l'efficacité. On les identifie souvent comme les trois E.

1.149 Mon mandat me demande d'examiner les deux premiers directement, et de porter à l'attention de la Chambre des communes tous les cas pour lesquels, à mon avis, de l'argent a été dépensé sans souci d'économie ou d'efficience.

1.150 Or, comme les façonneurs de la Loi de 1977 sur le vérificateur général l'ont reconnu, l'examen de l'efficacité est plus compliqué et pourrait amener les vérificateurs à discuter sur des questions de politique.

1.151 C'est pourquoi la Loi de 1977 n'est pas allée jusqu'à exiger que mon Bureau mesure l'efficacité. Elle demande plutôt au vérificateur général de porter à l'attention de la Chambre des communes tous les cas où il a constaté que "des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre".

1.152 En 1977, le gouvernement a adopté un principe qui exige que tous les ministères et organismes mettent au point des méthodes pour mesurer l'efficacité de leurs programmes. En 1978, le Bureau du contrôleur général a été créé et chargé de mettre e oeuvre l'évaluation des programmes dans l'ensemble du gouvernement.

1.153 En 1982-1983, mon Bureau a entrepris une étude d'envergure gouvernementale de l'évaluation de programmes. Nous avons formulé nos observations et nos recommandations dans le Rapport annuel de l'année dernière.

1.154 Nous avons exprimé le point de vue que la partie III du Budget des dépenses devrait incorporer les constatations découlant des études d'évaluation qui sont pertinentes au rendement des programmes et à la gestion des ressources. Nous avons également recommandé que le gouvernement maintienne son engagement visant à permettre aux députés d'avoir accès, en temps opportun, aux rapports d'efficacité et d'évaluation des ministères et des organismes.

1.155 A une réunion du Comité des comptes publics, au mois de mai 1984, le contrôleur général par intérim a réaffirmé que les constatations découlant de l'évaluation en rapport avec les résultats et le rendement des programmes doivent être accessibles de façon convenable au Parlement.

1.156 Je crois que la question demeure importante pour les députés. L'électorat canadien exige l'optimisation des ressources lorsque l'on met à exécution les programmes du gouvernement. Les trois E sont essentiels à la réalisation de l'optimisation des ressources. Pour les raisons que je viens d'indiquer, le dernier E (l'efficacité) est bel et bien entre les mains des parlementaires.

1.157 C'est pourquoi j'incite les députés à s'assurer que tous les renseignements pertinents que renferment les rapports sur l'efficacité des programmes sont mis à leur disposition.

Les problèmes de productivité

1.158 Comme je l'écrivais au début, le présent chapitre de mon Rapport de 1984 me donne en quelque sorte l'occasion de m'adresser directement et spécialement aux deputés nouvellement élus.

1.159 Le nouveau député pourrait donc être intéressé de savoir que mon Rapport annuel de 1983 renfermait une étude intitulée "Entraves à une gestion productive dans la fonction publique".

1.160 Voici la logique de cette étude, tirée du premier paragraphe:

> Il semble y avoir, au sein de la fonction publique, certaines caractéristiques qui n'aident pas les gestionnaires à mettre l'accent sur une gestion productive; c'est-à-

dire, insister sur l'économie, l'efficience et l'efficacité et s'assurer que l'on obtient des résultats satisfaisants à un coût raisonnable.

1.161 Notre étude a exploré un certain nombre de ces entraves sous-jacentes à la productivité.

1.162 Ce n'est pas mon propos de reprendre ici cette étude. Mais cela pourrait vous intéresser de savoir qu'elle a reçu une large diffusion et beaucoup de commentaires favorables. La réaction que j'ai eue, aussi bien de l'étranger que d'ailleurs au Canada, a été extraordinairement positive. Elle provenait du milieu universitaire, de gens d'affaires du secteur privé et, ce qui importe le plus, de fonctionnaires.

1.163 Devant cet intérêt, ces discussions et cette rétroaction, je suis plus convaincu que jamais que la réalisation d'un rendement élevé dans la fonction publique repose sur deux éléments.

1.164 En premier lieu, les divers systèmes de rapport financiers et autres des ministères et organismes doivent être appropriés et ils doivent bien fonctionner.

1.165 En second lieu, le milieu de travail dans chaque ministère doit être conçu pour encourager les employés et reconnaître les réalisations individuelles si elles mènent à un accroissement de la productivité.

1.166 Un certain nombre de problèmes de productivité liés aux systèmes du gouvernement ont été abordés. Or, les problèmes associés aux entraves qui gênent les efforts individuels axés sur la productivité ne l'ont guère été, sinon du tout. Le présent Rapport renferme des preuves substantielles que ce genre de problèmes persiste.

1.167 Biens immobiliers. Les problèmes perturbent, par exemple, la gestion des biens immobiliers, domaine qui a fait l'objet d'une vérification d'envergure gouvernementale cette année, et dont on retrouve les résultats dans le chapitre 6.

1.168 Le manque de souci pour l'économie et l'efficience qu'a révélé la vérification prend plusieurs formes: on ne gère pas les biens immobiliers en fonction de leur valeur; on ne se conforme pas aux politiques, on n'installe pas et on n'a pas recours à des systèmes de contrôle et de surveillance efficaces.

1.169 Mais le coeur de la question est qu'on ne se sent pas tenu de rendre compte de tous les coûts afférents aux biens immobiliers que l'on détient et utilise. La responsabilité en matière de contrôle des coûts des biens immobiliers dans l'administration fédérale est tellement fragmentée qu'il existe peu de stimulants qui permettent d'atteindre la productivité escomptée.

1.170 Déplacements. Le chapitre 7 rend compte de la gestion des déplacements dans cinq ministères. Il fournit des exemples frappants du genre de problème qui me préoccupe.

1.171 Nous avons constaté que les gestionnaires de la fonction publique ne demandaient pas des comptes assez serrés à leurs subalternes qui planifiaient des voyages. Il s'ensuit que les arrangements et les coûts sont en grande partie déterminés par le voyageur qui n'est guère incité à voyager de façon économique. Les ministères ne recueillent pas de données sur des solutions de rechange, telles que l'achat de billets d'avion à tarifs réduits ou la téléconférence.

1.172 Lorsque les contribuables canadiens accusent les responsables du gouvernement de ne pas se servir de leur argent avec assez de soin et de modération, c'est à ce genre de choses-là qu'ils pensent.

1.173 Méthodes bancaires. Ce manque apparent de préoccupation peut s'étendre à des opérations financières importantes. Le chapitre 4 qui porte sur notre examen de la gestion de la trésorerie en présente deux illustrations.

1.174 Depuis de nombreuses années, un arrangement prévoit que les institutions financières du Canada offrent des services bancaires au gouvernement fédéral sans recevoir de rémunération directe. Toutefois, ces institutions peuvent utiliser sans intérêt certains soldes de trésorerie du gouvernement.

1.175 Un arrangement sans bavure, semble-t-il. Cependant, le coût n'en était pas calculé ou contrôlé par le gouvernement. Ainsi, il ne savait pas s'il recevait des services bancaires à un coût raisonnable. Mes vérificateurs ont évalué qu'au cours des cinq dernières années, il en a coûté au gouvernement quelque 348 millions de dollars. A notre avis, le gouvernement aurait pu, pour le coût de ces services, économiser jusqu'à 261 millions durant cette seule période.

1.176 De la même façon, nous estimons que les méthodes actuelles auxquelles le gouvernement à recours pour effectuer ses dépôts et ses paiements, y compris toute une série de retards importants, lui coûtent environ 43 millions de dollars chaque année en intérêts perdus.

1.177 J'attire votre attention sur ces exemples particuliers parce qu'ils constituent des illustrations frappantes du genre de problèmes qui me préoccupent.

1.178 Nous vivons dans un monde de consommateurs avertis. Nos journaux publient régulièrement des articles qui conseillent aux consommateurs différents services bancaires dont ils peuvent se prévaloir. Les Canadiens choisissent une institution financière en fonction de la commodité, de l'opportunité des services et, ce qui n'est pas négligeable, en fonction de ce qu'il en coûte. Les banques, les sociétés de fiducie et les caisses populaires ont répondu aujourd'hui à cette évolution du marché. Elles sont devenues de plus en plus concurrentielles et les Canadiens font preuve de savoir et de prudence dans les choix financiers qu'ils font.

1.179 Or, parce qu'ils sont également des contribuables, les Canadiens voient une partie importante de leurs revenus retenue pour financer les programmes du gouvernement. Personne n'aime payer des impôts, mais tout le monde en comprend la raison.

1.180 Or, le citoyen canadien a appris à utiliser la quote-part des revenus qu'il lui reste de façon à la faire profiter au maximum. Ce même citoyen exige de plus en plus que la quote-part que le

gouvernement s'approprie soit utilisée de façon optimale. Si des consommateurs qui font preuve de modération peuvent insister pour obtenir les arrangements bancaires les plus économiques, appropriés à leurs besoins, ils peuvent sûrement s'attendre que leur gouvernement en fasse autant, même dans des arrangements bancaires très complexes où le manque à gagner n'est pas évident.

1.181 Ils ont en effet le droit de demander au gouvernement, et à leurs élus, pourquoi le secteur public semble ne pas vouloir imiter ceux qui sont obligés de se serrer la ceinture, ou encore examiner ou surveiller ses coûts permanents non divulgués de façon à réaliser la meilleure optimisation des ressources en faveur du contribuable.

1.182 Cette inaction me préoccupe beaucoup. Je vous en propose une autre illustration.

1.183 Classification des emplois. Dans le chapitre 8 du présent Rapport, nous examinons la gestion de la classification des emplois dans un certain nombre de ministères. Après avoir fait observer que la moindre surclassification des emplois augmente les coûts de l'administration, nous poursuivons en disant que dans un système bien équilibré de classification des emplois, les pressions inévitables exercées pour relever la classification dans une organisation, sont neutralisées par d'autres forces. Par exemple, dans les compagnies à but lucratif du secteur privé, c'est un facteur de dissuasion qu'on soit conscient que le coût excessif des salaires peut anéantir la viabilité de la compagnie. Le secteur public ne possède pas de stimulants comparables et les mécanismes actuels n'entretiennent pas le sens de la responsabilité quant aux répercussions que les décisions en matière de classification des emplois ont sur la productivité.

1.184 Or, comme l'a démontré notre étude de 1983 sur les entraves à la productivité, on ne peut redresser cette situation en essayant d'adapter les méthodes du secteur privé au gouvernement. Il faut plutôt mettre au point et mettre à l'essai de nouvelles approches imaginatives et créatrices en vue d'améliorer la productivité dans le secteur public. Je reviendrai sur ce point avant de terminer.

1.185 Dans l'intervalle, le Rapport annuel de cette année expose d'autres preuves que les gestionnaires de la fonction publique ne sont pas incités à améliorer la productivité.

1.186 Services de traduction. Un exemple de cela se dégage de notre vérification du Secrétariat d'État (chapitre 14). Il s'agit de la traduction, une activité clé du gouvernement fédéral.

1.187 Notre vérification révèle que des repères de production annuelle étaient déjà établis en 1979, mais qu'ils sont perçus et appliqués si différemment au sein du Bureau des traductions que la production quantitative exigée de traducteurs de même niveau varie considérablement. Il en résulte une sous-productivité permanente.

1.188 Régime d'autofinancement. Le chapitre 13, qui présente notre vérification effectuée auprès du ministère des Travaux publics (MTP), ainsi que le chapitre présentant notre examen de la gestion des biens immobiliers, soulèvent la question du régime d'autofinancement, question à laquelle devraient s'intéresser, à mon avis, les députés. Le MTP devrait-il continuer de fournir gratuitement aux ministères des services de logement et des services immobiliers, ce qui est actuellement la manière habituelle de procéder, ou devrait-il exiger des ministères qu'ils remboursent le coût des

services de logement et des services immobiliers en utilisant pour ce faire un tarif réaliste calculé en fonction des taux en vigueur sur le marché?

1.189 Cette question est à l'étude depuis plus de 25 ans. Dans notre Rapport annuel de 1978, nous recommandions une implantation par étapes du régime d'autofinancement. En janvier 1981, le Cabinet a donné son accord de principe à une proposition de régime d'autofinancement présentée par le MTP. Toutefois, la mise au point des systèmes et des politiques n'est pas encore terminée et la mise en vigueur de ce régime ne devrait pas avoir lieu avant l'exercice financier 1986-1987.

1.190 J'ai l'intuition qu'aussi longtemps que les gestionnaires du gouvernement n'auront pas à rendre directement compte de l'utilisation économique et efficiente des locaux, en fonction des budgets confiés à chacun d'entre eux, il y a peu de chances que ces derniers s'efforcent de trouver la solution la plus rentable en ce qui a trait à l'utilisation des locaux. Le régime d'autofinancement imposera également aux personnes qui ont à fournir les locaux et les services qui s'y rattachent l'obligation d'en connaître le coût véritable. Il serait également utile qu'elles puissent établir une comparaison directe entre leur rendement et celui que l'on obtient dans le secteur privé.

1.191 Je trouve très troublant le fait que l'on n'ait pas encore réussi à mettre sur pied, après avoir étudié la question pendant un quart de siècle et après avoir investi plusieurs millions de dollars, un régime d'autofinancement des services de logement qui puisse être fonctionnel. On aurait dû, à tout le moins, se doter d'un système de comptabilité de prix de revient acceptable.

1.192 Dépenses de fin d'année. Il y a une autre question qui pourrait bien avoir trait aux stimulants négatifs que nous relevons dans le secteur public. Il s'agit de la fameuse question des dépenses de fin d'année.

1.193 Alors que le secteur privé récompense le gestionnaire qui ne dépense pas tout son budget, la fonction publique a eu tendance par tradition à pénaliser le sous-ministre qui se trouve dans la même situation.

1.194 On a donc posé la question de savoir si cela entraîne des abus par le biais de dépenses excessives de la part des ministères et organismes juste avant la clôture de l'exercice.

1.195 Dans le cadre de l'étude qui porte sur la gestion de la trésorerie, mon Bureau a examiné les niveaux des montants des dépenses de fin d'année. Nous avons découvert un certain nombre d'exemples d'achats et de paiements qui ont été effectués avant que cela soit nécessaire. Toutefois, ces exemples n'étaient pas nécessairement un signe d'abus ou de gaspillage répandus.

1.196 Nous avons également relevé quelques situations qui pourraient influer sur l'importance des dépenses de fin d'année, telles que la hausse des prix pratiquée par les fournisseurs au début du nouvel exercice du gouvernement. A cause de ces augmentations de prix, les acquisitions effectuées plus tôt que prévu ou avant que le besoin ne s'en fasse sentir pourraient, effectivement, permettre au gouvernement de réaliser des économies. Nous avons toutefois observé que l'accroissement des dépenses de fin d'année est toujours causé en partie par le souci d'éviter l'annulation des crédits.

1.197 Étant donné les situations nombreuses et variées qui touchent les dépenses de fin d'année, j'ai décidé qu'une étude distincte d'envergure gouvernementale doit être effectuée pour déterminer de façon concluante si l'accélération des dépenses de fin d'année produit des abus importants et répandus. Les résultats de cette étude feront partie de mon Rapport annuel de 1985.

1.198 Un exemple qui touche le secteur privé. Un autre aspect dérangeant de ce malaise qui nuit à l'amélioration de la productivité a trait à un programme public qui touche le secteur privé. Le cas ressort de notre vérification de l'Office national de l'énergie. La section du chapitre 10 qui me préoccupe particulièrement est intitulée "Sociétés réglementées: incitation à l'économie et à l'efficience".

1.199 L'observation qui me préoccupe le plus concerne les méthodes qu'utilise l'Office pour établir les droits que devront payer les sociétés pipelinières qui acheminement des produits pétroliers et du gaz naturel à travers les frontières provinciales. L'Office incite ces compagnies à être aussi efficientes qu'elles le seraient si elles étaient soumises à la discipline concurrentielle du marché; mais il reste que ces industries réglementées ne sont, en réalité, guère incitées à contrôler leurs frais d'exploitation parce qu'elles peuvent récupérer chaque dollar de ces coûts au moment où elles perçoivent les droits.

1.200 Non seulement des consommateurs particuliers peuvent-ils avoir à payer plus qu'ils ne le devraient pour chauffer leurs maisons mais, ce qui est plus important par ces temps économiquement difficiles, les industries en difficulté du Canada payent peut-être trop cher leurs produits énergétiques.

1.201 Malgré cette énumération de mes préoccupations - et le lecteur attentif en trouvera de nombreuses autres tout au long de mon Rapport - je rappelle aux députés, à qui ces mots s'adressent, que mon but n'est pas de leur fournir une série "d'histoires d'horreur".

1.202 Beaucoup d'activités fonctionnent bien. Je répète également que, de par sa nature, le Rapport du vérificateur général a tendance à se centrer sur le négatif. Mais malgré l'accent nécessaire que nous mettons sur la révélation d'imperfections, on pourra trouver çà et là, tout au long du présent Rapport annuel, de nombreux exemples d'activités gouvernementales qui fonctionnent bien et, très souvent, très bien. Aussi mes vérificateurs signalent-ils quantité d'exemples de mesures correctives qui ont été prises par suite des recommandations de mon Bureau et en fonction de vérifications et d'autres rapports internes.

1.203 En tant que vérificateur du Parlement, je suis loin d'être découragé. Mais je reviens à mon thème favori selon lequel il faut accorder plus d'attention à l'accroissement de la productivité dans la fonction publique.

1.204 Je me suis réjoui de la réaction positive qu'a reçue l'étude de l'an dernier sur les entraves à la gestion productive, et particulièrement de la réaction qui provenait de la fonction publique. De nombreux cadres de la fonction publique ont communiqué avec moi pour me demander plus de renseignements sur l'étude afin qu'ils puissent élaborer de nouvelles méthodes pour accroître la productivité dans leurs services.

1.205 Or, malgré l'intérêt et l'enthousiasme que de nombreux gestionnaires ont manifestés au sujet de l'étude, il n'est pas évident que l'on déploie des efforts sérieux pour en mettre en oeuvre les principales suggestions.

1.206 Je me suis réjoui lorsque le Conseil du Trésor a annoncé un programme qui tenait compte des suggestions faites dans notre étude. Mais, au moment où j'écris ces lignes, le Conseil du Trésor ne semble pas déployer d'efforts solides et visibles pour examiner les répercussions que peuvent avoir les contraintes et les obstacles à la gestion productive. Il ne semble pas non plus qu'on ait entrepris ou tenté de nombreuses expériences pour en arriver à déterminer comment on peut améliorer la productivité de la fonction publique.

1.207 L'amélioration de la productivité n'est pas quelque chose qui survient spontanément. Il faut la susciter. Elle suppose que des efforts constants et délibérés seront déployés par les gestionnaires, par le gouvernement et le Parlement, pendant une période de temps prolongée. Nous sommes encore loin d'avoir créé un environnement dans lequel les gestionnaires seraient reconnus et récompensés pour leur gestion productive, environne-ment qui viserait à inspirer plutôt qu'à gêner ceux qui accordent une grande priorité à l'accroissement de la productivité.

1.208 Je suis devenu encore plus convaincu au cours de l'année écoulée que la productivité n'est pas susceptible de s'améliorer de façon appréciable si l'on ne confie pas clairement à quelqu'un la responsabilité d'étudier les contraintes actuelles au gouvernement et d'aider les ministères dans leurs efforts pour améliorer la productivité. Pour qu'il y ait amélioration, il est vital que ce mandat soit confié à une personne responsable et que le gouvernement manifeste clairement sa volonté de favoriser la gestion productive.

1.209 Mon Bureau accordera plus d'importance à la question de l'efficience des programmes publics. En ce faisant, nous examinerons les nombreux facteurs qui limitent ou défavorisent la gestion productive. Nous surveillerons également les efforts que déploie le gouvernement pour accroître la productivité dans la fonction publique.

1.210 Pour équilibrer la communication de constatations négatives, je demanderai à mes vérificateurs de signaler les cas de services qui fonctionnent bien. Cela donnera aux parlementaires, au gouvernement et aux fonctionnaires des exemples de l'excellence que nous recherchons tous.

1.211 En effet, même dans les exemples de problèmes de productivité dont je me suis servi dans ce chapitre pour illustrer mes préoccupations, je signale dans les chapitres correspondants certaines méthodes qu'utilise le gouvernement pour résoudre ces problèmes.

1.212 Par exemple, à propos de la question des gestionnaires qui ne disposent pas de renseignements sur la dépense des fonds de voyage, mes vérificateurs ont relevé une section d'un ministère où l'on recueillait des données utiles sur les motifs des déplacements du personnel, ainsi qu'une analyse des coûts. Ces renseignements sont désormais mis à la disposition des gestionnaires pour les aider à planifier et à contrôler les déplacements de leur personnel.

1.213 Quant à la nécessité pour les gestionnaires d'être plus conscients des coûts de toute réorganisation qui entraîne des décisions en matière de reclassification des postes, notre étude fait état de la façon dont un gouvernement provincial a réglé la question.

1.214 Vers l'amélioration de la productivité. Enfin, parmi ces réflexions sur la persistance des problèmes de productivité dans les activités du gouvernement, je me reporte aux recommandations générales que renferme notre étude de cette question dans notre Rapport de l'année dernière.

1.215 Celles-ci visent notamment la nécessité d'accroître les stimulants et de réduire les facteurs défavorables à la productivité et de clarifier la responsabilité des gestionnaires vis-à-vis de l'amélioration de la productivité; la nécessité d'accorder plus d'attention à la formation et au perfectionnement de gestionnaires qui peuvent déployer leur personnel de la façon la plus rentable et la nécessité pour le gouvernement de prendre certaines initiatives pour mettre à l'épreuve des moyens d'augmenter la productivité.

1.216 Cependant, parce que mes propos cette année visent particulièrement à transmettre un message aux députés nouvellement élus, j'attire leur attention sur ce qui, à mon avis, constitue l'observation la plus importante faite par mon Bureau dans l'étude de 1983 sur la productivité:

> Une grande partie des facteurs qui nuisent à une gestion productive sont enracinés dans la nature du processus politique et des lois qui régissent l'administration financière et l'emploi dans la fonction publique. Même si les gestionnaires de la fonction publique pouvaient, par leur propre initiative, réussir à améliorer la gestion productive, il est peu probable que des modifications importantes puissent être apportées sans l'appui actif du Cabinet, du gouvernement et du Parlement.
>
> A notre avis, si le gouvernement désire accroître l'optimisation des ressources dans la fonction publique, il devrait en faire une première priorité en démontrant qu'il est vivement intéressé à une gestion productive.

J'irai plus loin. C'est l'esprit de cette observation qui s'applique à l'ensemble du Rapport de cette année.

1.217 Je crois que les chapitres du présent Rapport, même s'ils frappent fort à l'occasion, sont équilibrés, justes et constructifs. Ils renferment des renseignements qui sont importants pour le gouvernement dans la poursuite de ses politiques, ainsi que des données qui sont essentielles aux députés qui doivent s'acquitter de leur tâche qui consiste à exiger que le gouvernement rende compte de ses activités.

1.218 Or, nos observations et nos recommandations ci-après ne sont utiles que dans la mesure où on y donne suite. Elles sont grandement renforcées lorsque les élus du peuple indiquent clairement qu'ils croient qu'elles sont importantes.

1.219 Un nouveau Parlement a l'occasion de prendre de nouvelles orientations. Je fais les suggestions suivantes parce que je crois qu'elles aideront les députés à utiliser l'information que renferme le présent Rapport dans le but d'en arriver à plus d'économie, d'efficience et d'efficacité dans la dépense des deniers publics.

1.220 Premièrement, j'aimerais que l'on accorde le plus d'importance possible aux travaux du Comité des comptes publics (CCP). Ce comité sera efficace dans la mesure où tous ses membres connaîtront les bonnes méthodes de gestion et sauront que les gestionnaires doivent rendre compte de leurs activités.

1.221 Deuxièmement, lorsque le CCP publie ses propres rapports, j'aimerais que la Chambre des communes au grand complet puisse en débattre et en discuter.

1.222 Troisièmement, j'aimerais que les autres comités de la Chambre accordent leur attention aux chapitres du présent Rapport qui les concernent. Je crois qu'il serait particulièrement utile que les membres de ces comités connaissent les résultats de nos vérifications avant de discuter du Budget des dépenses des ministères qui les intéressent tout spécialement. Cela contribuerait à boucler la boucle de l'obligation de rendre compte, permettant aux députés d'exiger que les ministères rendent des comptes complets de leurs dépenses.

1.223 Quatrièmement, j'incite les députés à s'assurer que tous les renseignements pertinents qui proviennent des rapports sur l'évaluation de programmes sont mis à leur disposition.

1.224 Enfin, je rappelle au gouvernement et à la Chambre des communes que s'ils veulent, au cours des prochaines années, que les renseignements que révèlent nos vérifications leur parviennent en temps plus opportun, la solution est entre leurs mains: l'adoption d'une loi qui demande ou permette au vérificateur général de présenter au Parlement des rapports sur des vérifications distinctes, au fur et à mesure qu'elles sont terminées.

1.225 Dans l'intervalle, j'ai la confiance que tous les députés et tous les Canadiens trouveront des questions d'importance et d'intérêt tout au long du présent Rapport.

* * * * *

1303-A-84003-F

Sommaire général

Rapport annuel de 1984

SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1984

SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1984

Table des matières

			Paragraphe	Page
Introduction			2.1	2-1
Vérifications d'envergure gouvernementale				
Chapitre 4	-	Examen de la gestion de la trésorerie	2.2	2-2
Chapitre 5	-	La vérification interne	2.14	2-4
Chapitre 6	-	La gestion des biens immobiliers	2.18	2-5
Chapitre 7	-	La gestion des déplacements	2.37	2-9
Chapitre 8	-	La gestion de la classification des emplois	2.45	2-11
Vérifications des ministères et des organismes				
Chapitre 9	-	L'Agence canadienne de développement international	2.58	2-14
Chapitre 10	-	L'Office national de l'énergie	2.75	2-17
Chapitre 11	-	Le ministère de l'Environnement	2.88	2-20
Chapitre 12	-	Le ministère de la Défense nationale	2.93	2-21
Chapitre 13	-	Le ministère des Travaux publics	2.105	2-24

Chapitre 14 - Le Secrétariat d'État 2.128 2-28

SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1984

INTRODUCTION

2.1 Le présent chapitre renferme un sommaire de chaque chapitre traitant d'une vérification d'envergure gouvernementale ou d'une vérification intégrée dans le Rapport annuel de 1984 du vérificateur général présenté à la Chambre des communes. Les sommaires suivent l'ordre des chapitres du Rapport:

Vérifications d'envergure gouvernementale

Chapitre 4 - Examen de la gestion de la trésorerie

Chapitre 5 - La vérification interne

Chapitre 6 - La gestion des biens immobiliers

Chapitre 7 - La gestion des déplacements

Chapitre 8 - La gestion de la classification des emplois

Vérifications des ministères et des organismes

Chapitre 9 - L'Agence canadienne de développement international

Chapitre 10 - L'Office national de l'énergie

Chapitre 11 - Le ministère de l'Environnement

Chapitre 12 - Le ministère de la Défense nationale

Chapitre 13 - Le ministère des Travaux publics

Chapitre 14 - Le Secrétariat d'État

Les constatations, observations et recommandations des vérificateurs sont exposées en détail dans les divers chapitres.

Étendue de l'examen

2.2 Aux fins de notre examen, le terme "trésorerie" désigne les sommes d'argent comprises dans le Fonds du revenu consolidé, qui constitue le compte de banque du gouvernement, ainsi que les encaissements et les décaissements qui s'y rattachent. Cette encaisse est de l'ordre de 500 milliards de dollars par année. Nous définissons la gestion de la trésorerie comme étant les activités liées à la facturation, à la perception et au dépôt des deniers publics, au versement de fonds et à l'utilisation de l'encaisse du gouvernement.

2.3 La gestion de la trésorerie, au gouvernement fédéral, met en cause un certain nombre d'organismes centraux en plus des ministères et organismes particuliers. Ces organismes centraux sont le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du contrôleur général, le Receveur général et la Banque du Canada.

2.4 Nous avons examiné la façon dont le gouvernement exerce la gestion de la trésorerie, le coût des arrangements bancaires actuels avec les institutions financières, la réception et le dépôt des sommes d'argent dans le Fonds du revenu consolidé et les paiement effectués à partir du Fonds. Nous avons effectué un examen relativement restreint des pratiques de facturation et de perception, puisque ces secteurs seront examinés plus à fond au cours de prochaines vérifications intégrées visant les principaux ministères générateurs de recettes. Nous avons également examiné la dette publique et le processus de stabilisation des devises étrangères, afin de bien saisir comment ils se rapportent à la gestion de la trésorerie. Nous n'avons pas revu les pratiques de gestion de la trésorerie des sociétés d'État, mais nous avons contrôlé le calendrier des versements à ces organismes. Nous avons examiné les opérations de la Banque du Canada uniquement dans la mesure où elles étaient liées directement à son rôle de banquier du gouvernement.

2.5 Notre vérification a porté sur certains domaines précédemment examinés par le Bureau et par la Commission royale sur la gstion financière et l'imputabilité (Commission Lambert).

Rôles, responsabilités et liens hiérarchiques des organismes centraux

2.6 Bien que chacun des organismes centraux joue un rôle dans la gestion de la trésorerie, aucun d'entre eux n'a clairement l'entière

responsabilité de la gestion de la trésorerie. Il y a un manque de coordination entre les divers organismes centraux pour ce qui est d'améliorer les pratiques et les arrangements relatifs à la gestion de la trésorerie; par ailleurs, il faudrait que les rôles, les responsabilités et les liens hiérarchiques de ces organismes, à cet égard, soient clarifiés.

2.7 La gestion de la trésorerie est une activité décentralisée et les divers organismes centraux se partagent la responsabilité de lui donner l'orientation voulue et d'en établir la politique. Il est donc essentiel que les rôles et responsabilités respectifs des divers intervenants soient clairement définis. A notre avis, les problèmes mentionnés dans le chapitre 4 découlent surtout de ce manque de précision des rôles et des responsabilités des divers organismes et des liens qui doivent exister entre eux.

Arrangements bancaires actuels

2.8 Les arrangements bancaires actuels avec les institutions financières sont en vigueur depuis 1959. Le gouvernement n'a pas calculé le coût des services qu'il reçoit de ces institutions; il ne peut donc pas déterminer si le coût des services reçus est avantageux.

2.9 Ainsi, il n'a pas tenu compte de l'économie en ce qui a trait à ses arrangements bancaires. Par exemple, nous avons estimé que, au cours des cinq années commençant en 1979, les arrangements actuels avec les institutions financières ont couté environ 348 millions de dollars au gouvernement. Ce coût représente l'intérêt créditeur perdu sur les soldes de caisse en dépôt dans les institutions financières. Selon nos analyses, nous croyons que, pour cette seule période de cinq ans, le gouvernement aurait pu économiser près de 261 millions de dollars, soit environ 52 millions de dollars par année, en moyenne. Nous n'avons pas tenté de calculer les économies possibles avant 1979.

2.10 A notre avis, si le gouvernement avait calculé et contrôlé ces coûts, il aurait pu prendre des mesures beaucoup plus tôt en vue de modifier ces arrangements et aurait ainsi réalisé des économies appréciables. Les négociations présentement en cours avec les institutions financières devraient permettre au gouvernement d'obtenir des services bancaires à un coût moins élevé.

Pratiques de dépôt et paiement

2.11 En plus des pertes d'intérêt déjà mentionnées, les pratiques courantes de dépôt et de paiement occasionnent au gouvernement des pertes annuelles d'intérêt d'environ 43 millions de dollars. Cela découle surtout des retards dans le traitement des dépôts contrôlés par le système bancaire, ainsi que des paiements versés aux fournisseurs plus tôt que ne le prévoient les pratiques commerciales reconnues.

2.12 La plupart des ministères ne mesurent pas le délai qui s'écoule entre la date de réception des fonds et la date de leur dépôt à la banque. Par conséquent, nous n'avons pas pu établir les coûts liés au dépôt tardif des fonds que reçoivent les ministères. Nous croyons qu'il pourrait s'agir d'une somme assez importante, qui pourrait atteindre les millions de dollars.

Paiements versés aux sociétés d'État avant que celles-ci en aient besoin

2.13 Nous nous préoccupons toujours du fait que le gouvernement effectue des paiements aux sociétés d'État avant que celles-ci en aient besoin. Les contrôles exercés sur le calendrier des paiements aux sociétés d'État sont insuffisants. Nous n'avons pas été en mesure de quantifier le coût net encouru par le gouvernement à cause du versement prématuré de ces fonds, car nous n'avions pas accès aux prévisions de trésorerie des sociétés d'État, ni aux autres données connexes. Le Bureau du contrôleur général étudie présentement la possibilité d'appliquer, aux autres sociétés d'État, le système qui est présentement en vigueur pour la Société canadienne des Postes et qui élimine les versements prématurés. En éliminant les versements prématurés, le gouvernement pourrait réaliser des économies importantes.

Les progrès accomplis

2.14 Depuis notre dernière étude d'envergure gouvernementale de 1978 de la vérification interne, le gouvernement a fait de réels progrès en ce qui a trait à la mise en place de cette fonction au sein des ministères et organismes. Le Conseil du Trésor, par l'intermédiaire du Bureau du contrôleur général, a publié des normes de vérification interne, a fourni des directives et des conseils aux services de vérification interne et il a surveillé de près le rendement des groupes de vérification des ministères et organismes. Les ministères, pour la plupart, possèdent maintenant une politique en matière de vérification qui prévoit l'utilisation de vérifications dont la portée est élargie,

ils ont mis sur pied des comités de vérification et ils ont pris les mesures requises pour assurer une communication avec le sous-chef; les ministères ont également fait des progrès en mettant au point des procédés de planification et de réalisation des travaux de vérification et des procédés qui servent à l'établissement des rapports et au suivi de ces travaux.

2.15 Les normes révisées de vérification interne ont modifié la nature, la portée, le but et l'importance de la vérification interne. En fonction de ces nouvelles exigences, les vérificateurs internes doivent désormais accorder plus d'importance aux contrôles afin d'éliminer le gaspillage et le manque d'efficience et à la prestation de services à la direction, ce qui lui permettra vraiment d'atteindre ses objectifs. De cette manière, la fonction de vérification interne atteindra son plein rendement et elle constituera un outil de gestion vraiment efficace.

Rehausser la vérification interne

2.16 Des progrès réels ont été réalisés. Toutefois, les modifications suivantes permettraient à la vérification interne d'obtenir de meilleurs résultats et de mieux utiliser les ressources qui lui sont consacrées. Il faudrait que les groupes de vérification interne, dans la plupart des cas:

- accordent plus d'importance à l'analyse des secteurs qui pourraient faire l'objet d'une vérification, afin que les ressources affectées à ce travail soient utilisées pour l'examen des secteurs qui présentent des risques plus grands et de meilleures possibilités d'amélioration pour le ministère;

- s'efforcent davantage d'évaluer la qualité des contrôles qui visent à améliorer la productivité et l'efficience et à éliminer le gaspillage;

- voient à ce que les rapports de vérification mettent bien en évidence les constatations les plus importantes, à ce qu'ils soient publiés en temps opportun et à ce qu'ils fournissent aux gestionnaires une information de meilleure qualité sur les répercussions des constatations et sur les avantages qu'il y a à donner suite aux recommandations des vérificateurs;
- évaluent périodiquement leurs activités afin de déterminer leur apport au bon fonctionnement du ministère et modifient

leurs méthodes de vérification à partir des constatations fournies par ce processus d'auto-évaluation.

2.17 La vérification interne n'a pas atteint son plein rendement pour fournir une assurance indépendante au sous-chef en ce qui concerne le caractère approprié des systèmes des ministères ou pour formuler des recommandations qui ont une incidence manifeste sur la qualité des opérations des ministères. Si les sous-chefs lui apportent l'appui accru qui est essentiel et si le BCG continue de donner l'orientation voulue, la vérification interne devrait devenir un outil de gestion des plus précieux.

2.18 Le gouvernement fédéral est le plus gros propriétaire foncier au Canada. En effet, ses ministères et organismes détiennent environ 20 millions d'hectares de terrain et 62 700 immeubles. Les terres territoriales, qui ne sont pas réservées à un programme particulier, ne font pas partie de ce relevé. On ne connaît pas la totalité des biens immobiliers appartenant aux sociétés propriété de l'État. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor estime que la valeur du portefeuille de biens immobiliers des ministères et organismes est de 40 à 60 milliards de dollars.

2.19 Les ministères et organismes fédéraux consacrent chaque année environ 671 millions de dollars à l'acquisition, à la rénovation ou à l'aménagement de terrains et bâtiments; ils en dépensen un autre milliard en loyers, en subventions tenant lieu d'impôts fonciers, ainsi qu'en frais d'exploitation et d'entretien.

2.20 Cependant, il en coûte sûrement plus, au total, pour détenir et utiliser ces biens immobiliers, car il faudrait ajouter les traitements et salaires des fonctionnaires qui s'en occupent, l'amortissement, et l'intérêt à verser sur le prix d'achat. On pourrait aussi y ajouter le manque à gagner lorsque les biens ne sont pas dévelopés ou utilisés à leur pleine mesure. Nous ne connaissons pas le total exact de ces coûts additionnels, mais ils sont probablement beaucoup plus élevés que les dépenses annuelles déclarées.

2.21 Au cours des 25 dernières années, le gouvernement a effectué un certain nombre d'études sur divers aspects de la gestion de ses biens immobiliers. Ainsi, en 1962, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) a étudié le processus

d'acquisition, d'utilisation et d'aliénation des biens immobiliers. En 1970, un groupe d'étude, formé de représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et du ministère des Travaux publics (MTP), envisageait la possibilité de confier la gestion desbiens immobiliers à une société d'État. En 1975, un groupe d'étude, formé de représentants du Bureau du Conseil privé, du SCT et du MTP, a examiné la possibilité d'instaurer un régime de recouvrement des coûts et d'autofinancement dans la gestion des biens immobiliers. En 1978, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a étudié le processus de prestation de locaux par le MTP et, en 1979, la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) a examiné les responsabilités à ce chapitre. De plus, de 1976 à 1984, notre Bureau a réalisé des vérifications portant sur les locaux à bureaux, la planification des projets d'acquisition d'immobilisations et l'économie d'énergie, ainsi que deux vérifications intégrées du MTP.

2.22 Nous avons constaté que ces études avaient eu comme répercussion première la mise au point de mesures de contrôle qui comprennent une politique administrative détaillée pour la gestion des biens immobiliers. Les ministères et organismes fédéraux doivent suivre cette politique pour la gestion des biens immobiliers, mais les sociétés d'État ne sont généralement pas tenues de le faire.

2.23 Nous avons examiné la gestion, par les ministères et organismes, d'environ 130 biens immobiliers. Outre l'acquisition et l'utilisation de ces biens, nous avons examiné les circonstances entourant leur gestion, y compris leur réaménagement ou leur aliénation.

2.24 Dans l'ensemble, les directives et lignes directrices de la politique du Conseil du Trésor en matière de gestion des biens immobiliers sont satisfaisantes. Les ministères sont responsables de l'élaboration et de l'application de mesures de contrôle en vue d'assurer le respect de la politique administrative. Notre vérification, tout comme les constatations d'une vérification interne récente du Secrétariat du Conseil du Trésor auprès de 13 ministères, a révélé que le respect de ces politiques et procédures n'est pas satisfaisant. Le Bureau du contrôleur général, chargé de fournir des normes en la matière aux services de vérification interne des ministères, est à rédiger un guide pour la vérification de la gestion des biens immobiliers.

2.25 Dans son ouvrage, intitulé Normes de vérification interne, le Bureau du contrôleur général a publié des définitions générales des termes "économie" et "efficience" en vue d'aider les vérificateurs

internes des ministères. Si l'on appliquait ces définitions à la gestion des biens immobiliers, il faudrait tenir compte de tous les coûts pour acquérir un bien quelconque de façon économique et l'utiliser de façon efficiente. Il faut d'abord s'occuper de ces deux aspects si l'on veut, cmme l'exige la politique du gouvernement, s'assurer d'allier avec efficacité la prestation efficiente de services gouvernementaux à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes.

2.26 A cause du processus d'administration financière, les gestionnaires visent davantage à ne pas dépasser leurs crédits qu'à restreindre les coûts du gouvernement. Cette attitude incite les ministères à reporter l'aménagement, la rénovation, l'aliénation et parfois même l'entretien des biens immobiliers, même si ce retard signifie que l'on doit renoncer à certains avantages et engager des dépenses plus élevées par la suite.

2.27 Pour sa politique administrative, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié des "Mesures de contrôle" qui définissent les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du contrôleur général et des ministères. La récente publication du Conseil du Trésor, intitulée "Les principes de gestion de la Fonction publique du Canada", renferme d'autres précisions sur la responsabilité personnelle des gestionnaires en ce qui a trait à l'économie et à l'efficience de la gestion des ressources. Cependant, les ministères n'ont généralement pas appliqué intégralement les contrôles qu'exigent les Mesures de contrôle. Par conséquent, les procédures établies pour obtenir que les gestionnaires rendent compte de leur administration laissent encore à désirer.

Les biens immobiliers ne sont pas gérés en fonction de leur valeur

2.28 Les constations détaillées de cette vérification (voir chapitre 6) renferment de nombreux exemples d'un souci insuffisant d'économie et d'efficience. La plupart de ces exemples dénotent un manque de respect des politiques gouvernementales, et cette situation signifie que le gouvernement exerce peu de contrôle sur la gestion de cet élément d'actif important. De plus, le Parlement ne possède pas suffisamment de renseignements au sujet des locations-achats et des subventions de forme déguisée accordées aux sociétés d'État. Ces préoccupations sont fondées sur les observations qui suivent.

2.29 Les ministères n'ont ni élaboré ni mis en oeuvre des procédés satisfaisants pour assurer le respect des directives et lignes directrices de la politique administrative concernant la gestion des biens immobiliers.

2.30 Les ministères font souvent une utilisation inefficiente des biens immobiliers qu'ils occupent. Ainsi, dans le cas des locaux à bureaux, les occupants des immeubles examinés dans le cadre de notre échantillon occupaient environ 56 000 mètres carrés de superficie au-delà de l'espace autorisé, soit environ 13 p. 100 de la surface totale. La valeur locative annuelle de cet espace excédentaire est d'environ 9 millions de dollars. Le ministère des Travaux publics estime que, pour l'ensemble du gouvernement, l'espace à bureaux excédentaire est de 152 000 à 305 000 mètres carrés. Il estime que le coût annuel de cet espace est d'à peu près 120 $ le mètre carré.

2.31 Les ministères font souvent une utilisation inefficiente des biens immobliers qu'ils détiennent. Par exemple, le lot 56 à Vancouver, qui a coûté environ 3,3 millions de dollars en 1972 et qui a été évalué à près de 17 millions de dollars en 1983, assure des rentrées de l'ordre de 12 000 $ par année en tant que terrain de stationnement. Le ministère des Travaux publics a interrompu le projet d'aménagement de ce lot, en 1978, à cause des restrictions budgétaires du gouvernement.

2.32 Certains biens immobiliers sont acquis à un coût trop élevé. Le gouvernement a conclu un certain nombre de locations à bail sans tenir compte de l'économie et sans y être convenablement autorisé. Dans le chapitre 13, nous signalons que les coûts supplémentaires pour la Couronne, de 12 baux examinés dans le cadre de la vérification intégrée du ministère des Travaux publics, s'élèveront à 63 millions de dollars au cours de la durée des baux, en partie parce que le ministère n'a pas suivi les directives et les lignes directrices de la politique régissant la location à bail de biens immobiliers.

2.33 L'acquisition de biens immobiliers par la location-achat coûte parfois plus que l'acquisition directe, financée par la Couronne. Cette situation découle du fait que les entrepreneurs du secteur privé doivent habituellement payer un taux d'intérêt d'environ 2 p. 100 de plus que n'aurait à payer le gouvernement s'il finançait ces acquisitions par l'entremise du ministre des Finances. Dans le chapitre 13, nous signalons que 4 accords importants de location-achat, examinés dans le cadre de la vérification intégrée du ministère des Travaux publics,

entraîneront des frais d'intérêt supplémentaires pour la Couronne de l'ordre de 86 millions de dollars sur la base d'une valeur actuelle de 14,9 millions, au cours des 35 ans que dureront les baux. Selon le ministère, une partie des coûts supplémentaires est contrebalancée du fait que le promotteur endosse les risques au cours de la contruction, c'est-à-dire la réalisation dans les délais et les budgets impartis, ce qui n'est pas le cas si les projets sont construits et financés par la Couronne.

2.34 On ne déclare pas au Parlement le coût total et les besoins futurs de financement qui découlent de l'acquisition de biens immobiliers par location-achat. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 13, le recours accru au bail-achat signifie que les coûts d'acquisition des biens immobiliers ne figurent pas dans le Budget des dépenses comme dépenses en capital, mais plutôt dans les budgets d'exploitation et d'entretien. Le ministère des Travaux publics déclare que ses pratiques actuelles sont conformes aux méthodes comptables reconnues du gouvernement et qu'il indiquera dorénavant tous les coûts liés à la construction et au financement des projets de location-achat dans la Partie III du Budget des dépenses.

2.35 Les ministères reportent l'aménagement, la construction, la rénovation, l'aliénation et parfois même l'entretien périodique de certains biens immobiliers, même si ce retard signifie que la Couronne doit renoncer à certains avantages et engager des dépenses plus élevées par la suite. Par exemple, on n'a pas reçu l'autorisation de procéder à la rénovation du complexe du lot 15 à Vancouver et du Dominion Public Building à Toronto avant 1984, même si l'on savait, depuis plus de 10 ans, que les deux propriétés avaient besoin de réparation. Dans le cas de l'immeuble Dominion Public Building, l'espace laissé vacant à cause du retard dans les rénovations a une valeur locative annuelle de 850 000 $. La propriété sise au 3220, rue Dufferin, à Toronto, acquise en 1971 en vue d'y construire un établissement de traitement des lettres, n'a pas encore été réaménagée. En 1979, la Société canadienne des postes à informé les Travaux publics qu'elle n'en avait plus besoin.

2.36 L'utilisation de biens immobiliers, par une société d'État, peut devenir une forme de subvention qui n'est ni relevée, ni divulguée au Parlement. Par exemple, dans le cas du terrain d'aviation de la base des Forces canadiennes de Toronto, la cession gratuite de droits d'atterrissage à la compagnie de Havilland Aircraft, de 1952 à 1982, constituait en réalité une forme de subvention. La poursuite de la cession de ces droits, sur la base du recouvrement des frais

d'exploitation, depuis 1982, c'est-à-dire depuis que le MDN n'a plus besoin du terrain d'aviation, constitue une subvention permanente d'environ 7 millions de dollars par année, dont 5 millions (frais d'intérêt imputés sur la valeur du terrain) sont en réalité payés par le ministère des Finances dans le cadre du remboursement de la dette publique. Les 2 autres millions de dollars sont déboursés par le ministère des Travaux publics à titre de subventions tenant lieu d'impôts fonciers. Rien n'indiquait que les ministères aient étudié les coûts complets de cette aide à de Havilland. En outre, les objectifs de programmes des ministères des Finances, des Travaux publics et de la Défense nationale ne prévoient pas d'aide à l'industrie de l'aéronautique. Le fait que le Parlement n'est pas suffisamment informé du coût des subventions de ce genre et que les ministres concernés ne sont peut-être pas au courant des coûts complets de leurs décisions nous préoccupe.

2.37 Les voyages constituent une partie essentielle et intégrante de la mise en oeuvre et de la gestion des programmes du gouvernement. Sans voyages, un grand nombre de tâches essentielles aux programmes des ministères et organismes gouvernementaux, comme les inspections de santé et de sécurité, la gestion sur place des activités décentralisées et des projets internationaux, n'auraient pas lieu. Environ 8 p. 100 des dépenses de voyage sont engagées pour assurer le transport d'anciens combattants, d'autochtones et de citoyens, dans le cadre des activités de divers programmes.

Augmentation des dépenses de voyage

2.38 Les ministères et les organismes ont déclaré des dépenses de voyage de l'ordre de 567 millions de dollars en 1983-1984, soit une augmentation de 14 p. 100 par rapport à l'année précédente. Au cours des cinq dernières années, les voyages ont connu une augmentation moyenne de 17 p. 100. Cela équivaut à des frais de déplacement de 1 700 $ par employé, en moyenne. Les dépenses de voyage ont augmenté de façon constante au cours des ans, et ce, à un rythme plus rapide que l'indice des prix des voyages. Le secteur des dépenses de voyage et des coûts connexes a pris de plus en plus d'importance, ce qui exige des gestionnaires une participation, une surveillance et un contrôle accrus.

2.39 Bien que le Conseil du Trésor ait imposé, en septembre 1982, des restrictions sur les voyages discrétionnaires, il nous a été impossible de déterminer l'efficacité de ces mesures vu l'absence de définition claire de l'expression "voyage discrétionnaire".

Gestion des déplacements

2.40 Nous avons fait des sondages des pratiques et des contrôles de gestion utilisés par les ministères suivants: Environnement, Affaires extérieures, Pêches et Océans, Affaires indiennes et du Nord canadien, Santé nationale et Bien-être social. A partir de l'examen d'un échantillon représentatif des demandes de remboursement présentées dans ces cinq ministères, nous estimons que les trop-payés pourraient s'élever à 1,2 millions de dollars, soit 1,5 p. 100 de tous les remboursements. A l'exception des faiblesses graves signalées ci-dessous, les demandes étaient conformes à la politique générale du gouvernement concernant les voyages. La gestion des déplacements se limitait, en majeure partie, à l'examen et à la vérification des demandes de remboursement des frais de voyage; il y aurait lieu d'apporter des améliorations dans le secteur de l'établissement des budgets, dans l'information de gestion, ainsi que dans les lignes directrices pour l'administration générale. La politique du Conseil du Trésor concernant les voyages est généralement satisfaisante et fournit une série de règles pour déterminer les dépenses admissibles au titre des déplacements. Toutefois, elle tend à multiplier la paperasserie et à augmenter les coûts de traitement. Le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor étudient présentement la possibilité de réduire ces coûts.

Faiblesses dans les pratiques de gestion

2.41 Notre examen des pratiques de gestion concernant les voyages dans les cinq ministères susmentionnés a révélé des faiblesses graves dans plusieurs secteurs. Tout d'abord, dans de nombreux cas, le processus d'autorisation préalable n'était pas respecté. Deuxièmement, il y avait un manque de contrôle sur l'émission des billets d'avion à cause de faiblesses dans les pratiques des ministères qui servent à contrôler les numéros d'autorisation de voyage et à vérifier les factures et les états de compte mensuels du Service central des voyages. Troisièmement, les gestionnaires operationnels ne semblaient pas suivre des pratiques et méthodes de gestion des déplacements susceptibles de favoriser une utilisation plus économique et plus efficiente des ressources.

2.42 Les fonctionnaires qui voyagent font relativement peu usage des tarifs réduits qu'offrent les lignes aériennes dans le cas de réservations à l'avance, ou des tarifs excursion.

Fonctions et opérations financières du SCV

2.43 Notre examen des fonctions et des opérations financières du Service central des voyages et des accords conclus avec Air Canada et CP Air pour les réservations de voyage a révélé que le SCV permettait de réaliser des économies pour ce qui est du logement et de la location d'automobiles. Toutefois, son service central de paiement et de facturation ne semblait pas viser l'économie et l'efficacité.

Double emploi au plan administratif

2.44 Le Service central des voyages, moyennant un escompte de recouvrement de un p. 100, a acheté pour 97 millions de dollars de billets d'avion au nom des ministères et des organismes gouvernementaux en 1983-1984. Les comptes de deux grandes compagnies aériennes du Canada sont payés directement, par l'entremise d'un système central de paiement, et par la suite recouvrés auprès des ministères et des organismes. Nous croyons que ce rôle d'intermédiaire n'est pas essentiel au bon fonctionnement du Service central des voyages. Celui-ci a été incapable de recouvrer rapidement les comptes en souffrance et de fournir des états de comptes précis aux ministères et organismes clients. En 1983-1984, le montant de ces comptes en souffrance était, en moyenne, de 14 millions de dollars. Le système central de paiement fait double emploi au plan administratif et occasionne des frais inutiles au gouvernement.

2.45 La classification des emplois est un élément important et une partie intégrante de la rémunération des fonctionnaires fédéraux. Ce processus permet de déterminer la valeur relative des emplois dans la fonction publique fédérale et de classer chaque emploi dans un groupe professionnel et à un niveau précis. La rémunération ainsi que les autres modalités et conditions d'emploi, pour un groupe professionnel donné et pour chaque niveau, sont déterminées dans le cadre des négociations collectives ou sont fixées unilatéralement par l'employeur, c'est-à-dire le Conseil du Trésor.

2.46 Au sein de la fonction publique fédérale, le système de classification des emplois s'étend à quelque 222 000 employés et il est administré, au nom du Conseil du Trésor, par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce système se distingue par une forte délégation des pouvoirs de classification aux sous-chefs des ministères et aux chefs des organismes.

Récente vérification par le Secrétariat du Conseil du Trésor

2.47 De nombreuses études gouvernementales, au cours des 10 dernières années, ont signalé à plusieurs reprises l'existence de problèmes sérieux dans la classification des emplois de la fonction publique. La dernière étude à l'échelle de la fonction publique que le Secrétariat du Conseil du Trésor a effectuée pour vérifier la justesse des décisions en matière de classification a révélé que près de 25 p. 100 des postes étaient mal classés. Environ 80 p. 100 des erreurs de classification (soit 19 p. 100 de tous les postes) étaient des cas de surclassification. Cela signifie, si l'on se fie aux constatations de vérification du Secrétariat du Conseil du Trésor, qu'un fonctionnaire sur cinq reçoit une rémunération trop élevée par comparaison aux autres fonctionnaires. Le coût des cas de surclassification a été évalué à 2,7 p. 100 du total de la rémunération ordinaire des postes constituant l'échantillon.

2.48 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a évalué à quelque 125 millions de dollars par année, soit 2,4 p. 100 de la rémunération au taux ordinaire, le coût net des erreurs de classification (c'est-à-dire le coût total des cas de surclassification moins les économies réalisées dans les quelques cas de sous-classification). Les frais connexes que représentent les contributions et les autres versements payés en fonction du salaire par l'employeur ne figurent pas dans cette estimation.

Étendue de notre vérification

2.49 Cette année, nous avons examiné comment est géré le système de classification des emplois de la fonction publique au Secrétariat du Conseil du Trésor et dans les ministères. Nous avons également passé en revue les systèmes de classification des emplois utilisés par divers organismes des secteurs privé et parapublic afin d'avoir une bonne idée des méthodes de gestion les plus modernes en ce domaine.

Les pressions exercées sur le système

2.50 Nous avons constaté que le système de classification des emplois dans la fonction publique est soumis à de fortes pressions d'origines diverses en vue d'un relèvement de la classification et que les pressions contraires - méthodes rationnelles de gestion, relations hiérarchiques efficaces et bons moyens de rendre compte - n'arrivent pas à faire contrepoids à cette tendance.

2.51 On a remarqué, au sein de plusieurs groupes professionnels, une tendance marquée à reclassifier les emplois à des niveaux mieux rémunérés. Chez les fonctionnaires, le taux de promotion sans concours, par suite de ce relèvement de la classification, s'est accru d'environ 33 p. 100 entre 1980 et 1983 et, au cours de la dernière année, une promotion sur cinq était de ce genre. Le nombre de promotions attribuables à des mesures de reclassification a donc diminué quelque peu au cours de cette période, mais pas proportionnellement à la diminution des promotions de tous genres dont le nombre total est passé de 30 062 en 1981 à 19 949 en 1983.

Insuffisance des contrôles de gestion

2.52 Nous avons constaté, au Secrétariat du Conseil du Trésor et dans les ministères, que les moyens de contrôler la gestion de la classification des emplois présentaient de sérieuses lacunes. Par exemple, le contenu et la précision des directives administratives du Conseil du Trésor pourraient être grandement améliorés; les normes de classification, outils essentiels à la prise de décisions en matière de classification, sont fréquemment désuètes et le Secrétariat n'a pas établi de norme précise de rendement en ce qui a trait à la fréquence des erreurs de classification.

2.53 Dans les ministères, les contrôles de gestion fondamentaux, par exemple la surveillance et la vérification des activités de

classification, étaient généralement faibles. Dans le seul ministère où ces contrôles étaient efficaces, le nombre d'erreurs de classification relevées par le Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de sa vérification était nettement moins élevé que dans les autres ministères qui avaient des moyens de contrôle moins efficaces ou qui n'en possédaient pas. Nous avons constaté que très souvent les ministères ne respectaient pas les directives administratives du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la classification des emplois. Les ministères ont pris beaucoup de temps à corriger la classification des postes jugés surclassifiés par le Secrétariat du Conseil du Trésor lors de ses vérifications. Le Secrétariat était au courant de ces problèmes depuis un bon moment. Pourtant, exception faite de certaines restrictions globales touchant l'ensemble des ministères, nous n'avons relevé aucun cas de sanction particulière à l'égard d'un ministère. Le Secrétariat du Conseil du Trésor aurait pu, par exemple, limiter ou retirer les pouvoirs de classification délégués aux ministères qui n'avaient pas pris les mesures requises pour corriger des problèmes connus.

On ne rend pas compte des décisions de classification

2.54 En dernier lieu, le système actuel n'a pas de mécanisme officiel qui oblige ceux qui jouissent du pouvoir décisionnel en matière de classification - qu'il s'agisse des sous-chefs des ministères, des sous-chefs adjoints, des spécialistes en personnel ou du Secrétariat du Conseil du Trésor - à rendre dûment compte de la manière dont ils ont exercé ce pouvoir. En fait, le Secrétariat du Conseil du Trésor ne reçoit pas de renseignements sur la nature, l'envergure ou l'incidence financière des mesures de classification prises dans les ministères. Ce genre de renseignements n'est pas non plus communiqué au Conseil du Trésor ni au Parlement.

Mesures prises par le gouvernement

2.55 A la suite de sa dernière vérification de la justesse des décisions en matière de classification des emplois dans la fonction publique, le Secrétariat a entrepris la mise au point d'un système pour contrôler les incidences financières des changements de classification dans les ministères. Il a aussi pris des mesures destinées à améliorer la vérification et le contrôle des décisions de classification et à surveiller le relèvement de la classification des emplois. Ces mesures permettront sans doute de régler certains des problèmes relevés dans notre vérification.

Conclusions et recommandations de vérification

2.56 Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire ou souhaitable d'apporter des changements radicaux à la structure du système de classification des emplois dans la fonction publique, compte tenu des sommes qu'il faudrait engager et des effets négatifs qu'auraient ces modifications et compte tenu, également, des possibilités d'améliorer la gestion du système actuel. Nous ne pensons pas non plus que la solution consiste à imposer davantage de contrôles de la procédure ou de contraintes. Nous voulons surtout, par nos recommandations, que l'on rende mieux compte de la gestion du système actuel, notamment en ce qui a trait aux incidences financières des changements organisationnels et des décisions qu'ils entraînent en matière de classification. Nous recommandons également que l'on prenne des mesures plus efficaces pour s'assurer de la justesse des décisions en matière de classification, que l'on établisse un contrôle plus efficace du système à l'aide de vérifications systématiques, intégrées et coordonnées des décisions et que l'on applique, le cas échéant, des sanctions lorsque les problèmes de classification signalés ne sont pas corrigés.

2.57 Nous recommandons également que le Conseil du Trésor rende compte chaque année au Parlement de son administration du système de classification des emplois. A notre avis, l'obligation de rendre compte de l'intégrité du système est la question fondamentale à régler. Un rapport au Parlement permettrait de mieux faire connaître et de mieux vérifier ce qui se fait en matière de classification des emplois et, en fin de compte, de permettre aux responsables à tous les niveaux de mieux rendre compte de la gestion du système.

2.58 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est le principal organisme chargé de l'acheminement de l'aide canadienne aux pays en voie de développement. En 1983-1984, elle disposait d'un budget de 1,4 milliard de dollars. Ses programmes ont pour but d'améliorer les conditions générales de vie des nations les plus démunies du globe et d'appuyer les éléments de la politique étrangère canadienne qui ont pour objectifs la promotion de la justice sociale, des intérêts économiques, de la paix et de la sécurité dans le monde.

Les quatre grandes composantes du programme de l'ACDI

2.59 Le programme d'aide de l'ACDI se divise en quatre grands secteurs: l'aide bilatérale, qui est axée sur des projets et fait le lien entre la base technologique et industrielle du Canada et les possibilités de développement du tiers monde; les programmes spéciaux, qui offrent une

aide au développement à l'instigation de diverses organisations non gouvernementales; l'aide multilatérale, qui consiste en contributions financières aux organisations internationales de développement, comme les Nations Unies, qui poursuivent des objectifs acceptables au Canada; et l'aide alimentaire, qui consiste à accorder une assistance humanitaire et une aide au développement en utilisant des denrées canadiennes, pour soulager la faim dans le monde.

La complexité de l'administration des programmes

2.60 Comparativement aux autres organismes donateurs, l'ACDI jouit d'un vaste mandat qui est exécuté par une administration centrale. Bien que ceci donne l'occasion de relier entre eux les programmes à Ottawa, leur mise en oeuvre s'en trouve plus complexe. Quelle que soit la structure organisationnelle, il est essentiel que les agents de développement des directions générales et des missions diplomatiques à l'étranger reçoivent des directives claires.

2.61 L'aide canadienne est fournie dans un contexte national et international complexe. Il existe de nombreux liens entre l'économie canadienne et les pays en voie de développement, de même qu'entre les projets de développement viables et les possibilités commerciales futures. Ces liens sont soumis aux pressions de la concurrence internationale qui nous obligent à acheminer l'aide rapidement et avec efficacité, afin de créer un climat favorable aux relations économiques futures. Le Canada n'a pas toujours réagi à ces pressions aussi rapidement que d'autres nations qui aident le tiers monde.

2.62 Nous avons constaté, dans les pays où nous nous sommes rendus, que les projets de l'ACDI, une fois mis en route, étaient bien accueillis par les bénéficiaires et, qu'ils répondaient généralement bien aux besoins de développement décelés. Les Canadiens qui participent à ces projets font preuve d'un engagement ferme à l'égard des objectifs fixés. Ils sont ordinairement liés à l'ACDI par un contrat et font rapport au Bureau central de l'Agence via l'Ambassade du Canada.

L'aide bilatérale

2.63 Les participants ne comprennent pas bien comment ils doivent rendre compte du programme d'aide bilatérale de l'ACDI. L'Agence gère la réalisation des projets et est directement responsable des résultats. C'est uniquement en exerçant un contrôle serré de la qualité des

résultats de l'aide canadienne que l'on peut s'assurer que les fonds sont utilisés d'une façon efficace.

2.64 Un des rôles de l'Agence consiste à établir des liens plus étroits entre le secteur économique du Canada et le tiers monde. Toutefois, des problèmes précis l'empêchent de bien remplir ce rôle. Par exemple, les procédures de définition et d'approbation des projets sont trop longues et elles ne permettent pas de bien faire ressortir les possibilités économiques qui s'offret au Canada. En outre, une fois les projets approuvés et en cours, leurs résultats ne font pas toujours l'objet d'un contrôle satisfaisant. D'ordinaire, on évalue les projets terminés, mais les mécanismes permettant de tirer parti des leçons apprises ne sont pas satisfaisants.

2.65 Les chefs d'équipe de projets et les représentants sur le terrain ne disposent pas d'un soutien technique suffisant pour évaluer les répercussions des problèmes opérationnels qui surgissent dans presque tous les projets de développement. D'ordinaire, on s'en remet au Bureau central pour résoudre les problèmes opérationnels; ceci entraîne des retards en raison des difficultés de communication et de l'insuffisance du soutien technique.

2.66 La planification des projets est un processus ardu qui s'étend souvent sur plusieurs années. Les Revues du programme du pays sont censées être des plans directeurs pour les pays bénéficiaires visés. Elles ne sont presque pas utilisées. Jusqu'à tout récemment, elles ont plutôt porté sur les activités antérieures, au lieu de présenter un plan d'action pour réaliser des objectifs précis reliés à la politique canadienne. L'ACDI continue à modifier le processus de revue des programmes des pays afin de rendre les efforts de planification plus efficients et de répondre aux exigences futures en matière de planification.

2.67 Certaines tâches importantes dans le cadre de la réalisation des projets ne sont pas convenablement contrôlées par l'ACDI. L'approvisionnement ne fait pas l'objet d'une planification suffisante et manque souvent de coordination. La Direction des approvisionnements ne contrôle que 40 des 240 projets pour lesquels ce contrôle est requis. Des agents d'approvisionnement et des agents de mise en oeuvre engagés à contrat par les directions de l'aide bilatérale procèdent aussi à certains contrôles, mais la Direction des approvisionnements ignore si ces contrôles sont bien effectués. Bien que les coûts des activités des

projets soient ordinairement indiqués dans les plans, ils ne font pas l'objet d'un contrôle satisfaisant au cours de la réalisation des projets.

2.68 Il convient d'améliorer le processus d'évaluation des projets afin d'établir une mémoire générale pour l'ACDI et de pouvoir emmagasiner de l'expérience. Il n'existe aucun mécanisme général pour choisir et fixer le moment où doivent se faire les évaluations. L'utilisation des évaluations est fonction de l'expérience et de la formation de certains agents de dévelopement. Nombreux sont les agents qui n'ont reçu aucune formation en ce qui concerne la valeur et l'utilisation des évaluations de projet.

2.69 L'évaluation des programmes constitue un élément important de la politique gouvernementale. L'Agence a tenté d'élaborer des méthodes d'évaluation acceptables mais, dans le cas des programmes bilatéraux, elle ne s'est pas encore dotée d'une méthodologie convenable pour évaluer les résultats au niveau des programmes.

L'aide multilatérale

2.70 L'aide multilatérale est bien gérée. Le Canada a joué un rôle de premier plan au sein des institutions qui oeuvrent dans le cadre des Nations Unies. Ce rôle est proportionné au niveau des contributions. En outre, l'ACDI a établi un système d'évaluation des institutions afin de déterminer jusqu'à quel point ces dernières poursuivent des buts qui correspondent à ceux du programme d'aide du Canada.

L'aide alimentaire

2.71 Toute une gamme d'unités organisationnelles, tant de l'intérieur que de l'extérieur de l'ACDI, participent à la planification, à l'administration, à la mise en oeuvre et au contrôle du Programme d'aide alimentaire. Les responsabilités sont réparties entre un grand nombre d'unités et, bien que chacune de ces unités doive rendre compte de ses propres activités, le nombre de participants est tel qu'il est difficile de déterminer qui est vraiment responsable de l'ensemble du processus. Ceci augmente les risques d'erreurs et pourrait donc avoir des effets négatifs sur les résultats du programme et ternir l'image du Canada comme donateur et comme exportateur important de produits alimentaires. Bien que certains problèmes de gestion et de contrôle du Programme relèvent de l'ACDI, d'autres problèmes échappent totalement à son contrôle. Il faudrait que l'ACDI réexamine l'organisation, l'administration et le cadre des responsabilités du Programme d'aide alimentaire.

Les programmes spéciaux

2.72 Les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé font le lien entre l'ACDI et les initiatives des nombreux Canadiens qui oeuvrent dans les pays en voie de développement. Ces groupes, qui travaillent à la base, reçoivent une partie de leur financement de la Direction générale des programmes spéciaux. Le nombre de projets réalisés de cette façon s'est accru sensiblement au cours des quatre dernières années. Toutefois, les systèmes de gestion de cette direction générale n'ont pas été développés au même rythme que les besoins de l'ACDI. Les renseignements n
cssaires à la prise de décisions n'ont pas été déterminés et n'ont pas été consignés dans des documents appropriés. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas suffisamment d'information dans les dossiers sur les projets financés par la Direction générale des programmes spéciaux.

Les fonctions de soutien

2.73 Les groupes de soutien de l'Agence ont fait des progrès depuis notre dernière vérification en 1979. Dans le Plan d'action globale de gestion de l'Agence, on a reconnu l'existence de quelques-uns des principaux problèmes et on y a apporté des solutions. On a comblé un certain nombre des lacunes de gestion relevées au cours de notre vérification de 1979; toutefois, il reste à améliorer certains aspects du plan global. On a repoussé à 1986-1987 quelques dates cibles qui avaient été fixées à 1984, et on a porté le budget du plan de 13 millions à 21 millions de dollars. Le Plan des systèmes à long terme de l'Agence accuse un retard d'environ deux ans et on ne prévoit pas pouvoir fournir
l'information nécessaire à la gestion des projets et de l'Agence avant octobre 1984.

Les résultats des projets

2.74 L'ACDI a la chance d'avoir à son service des agents dévoués à leur travail. Toutefois, les procédures actuelles n'attachent pas assez d'importance à la qualité des résultats des projets. Il faudrait que la mise en route des projets soit sensiblement accélérée pour que les délais correspondent à ceux des autres principaux pays donateurs. Il faudrait que les chefs de projet qui possèdent de l'expérience dans la gestion des projets et qui disposent d'une aide technique satisfaisante déterminent et contrôlent les variables qui empêchent de réaliser les projets avec rapidité et efficacité. Il importe de clarifier le rôle et les responsabilités des missions diplomatiques à l'étranger en ce qui concerne le contrôle des projets et le suivi des projets terminés. Il faudrait faire connaître au sein de l'ACDI les projets couronnés de succès qui rehaussent la réputation d'excellence du Canada et relever les échecs, ainsi que leurs causes, pour que les leçons retirées soient communiquées à tous les échelons de l'Agence. Il importe que l'Agence insiste encore plus sur l'obligation de rendre compte des résultats des projets.

2.75 L'Office national de l'énergie, créé en 1959, contrôle les importations et les exportations d'énergie et il réglemente la construction et l'exploitation des systèmes d'acheminement interprovincial et international d'énergie. Il administre également deux programmes pour le compte du gouvernement fédéral. Il réglemente 39 oléoducs et gazoducs et une centaine de raccords de réseaux internationaux de transmission de l'électricité, mais il ne possède aucun pouvoir de réglementation en ce qui a trait au charbon ou au

nucléaire. 'Office est une cour d'archives ayant pleine et entière juridiction sur les questions qui relèvent de sa compétence. Certaines de ses décisions ont force de loi. Par contre, dans certains cas, il lui faut obtenir l'approbation du gouverneur en conseil. Il est possible, dans certaines circonstances, d'en appeler des décisions de l'Office devant la Cour fédérale du Canada.

2.76 En 1983, la valeur des exportations brutes d'énergie se chiffrait à plus de 11 milliards de dollars. La valeur des importations réglementées et du commerce interprovincial était supérieure à 20 milliards de dollars. Les droits de péage perçus pour les pipelines s'élevaient à environ 1,6 milliard de dollars.

2.77 Nous avons vérifié les contrôles de gestion exercés par l'Office sur le soutien analytique de son processus de décisions en matière de réglementation ainsi que les procédés établis par cet organisme pour favoriser le critère d'économie dans la construction des pipelines à tarifs réglementés et l'efficience de leur exploitation.

Soutien analytique du processus de décisions.

2.78 La Loi sur l'Office national de l'énergie accorde à cet organisme une grande latitude en ce qui a trait aux décisions qu'il peut prendre en matière de réglementation. De manière générale, il peut traiter de toutes les questions qui lui "semblent pertinentes". Par exemple, il peut voir au stock de pétrole et de gaz disponible pour le pipeline, à l'existence des marchés effectifs ou possibles et à l'offre et la demande pour l'énergie produite au Canada. Le soutien analytique dans le processus de décisions est un élément essentiel et ainsi il doit permettre une maîtrise certaine de l'ensemble de l'activité de l'Office.

2.79 Nous avons vérifié la plupart des services de soutien analytique de l'Office. En ce qui a trait à l'administration des droits de péage, nous avons utilisé les travaux des vérificateurs internes. Nous n'avons pas observé de faiblesses importantes dans ces services et nous avons constaté qu'ils étaient généralement bien contrôlés.

Incitation à l'économie et à l'efficience.

2.80 En tant qu'organisme de réglementation des systèmes d'acheminement interprovincial et international de l'énergie, l'Office doit s'assurer que les installations répondent à la commodité et à la nécessité publiques, présentes et futures. Une fois achevés les travaux de construction, il établit et réglemente ls droits de péage et veille à ce que ces derniers soient justes et raisonnables. De manière générale, ces droits sont fixés pour chaque entreprise d'acheminement de manière à ce que chacune d'elles puisse recouvrer ses coûts de services et obtenir un rendement déterminé sur la portion de son capital investi utilisé pour établir les taux. Cette façon de procéder comporte des avantages. Elle est simple et assure un rendement adéquat qui incite au réinvestissement dont on a besoin. Elle présente, cependant, certains désavantages. Compte tenu de la réglementation sur les taux de base, on note une tendance naturelle chez les exploitants de pipelines à faire des investissements de capitaux au delà du montant optimum. En outre, il n'existe peut-être pas de stimulants directs qui inciteraient les exploitants à contrôler leurs coûts d'exploitation puisque ces derniers peuvent être recouvrés grace aux droits de péage. Au Canada, ce dernier désavantage est encore plus grand puisque les prix du pétrole et du gaz sont fixés par décret. On élimine ainsi ce qui limite habituellement l'augmentation des coûts dans un marché de libre concurrence, c'est-à-dire la nécessité de soutenir la concurrence des autres sources d'énergie.

2.81 **Attentes de la vérification.** Compte tenu de l'absence de stimulants commerciaux naturels susceptibles d'inciter les entreprises à réduire le plus possible les coûts de construction et d'exploitation de leurs pipelines il serait normal que l'Office établisse des contrôles et des contrepoids compensatoires. Au cours des années, cet organisme a établi plusieurs de ces contrôles et il est présentement à étudier ou à mettre en oeuvre d'autres systèmes du genre. Néanmoins, nous croyons que l'Office pourrait faire plus pour inciter les entreprises pipelinières à tarifs règlementés à se soucier davantage des questions d'économie et d'efficience. Cette tâche ne sera pas facile.

2.82 **Quelques-unes des initiatives prises par l'Office.** Depuis 1979, les droits de péage de certains pipelines ont été établis de manière à favoriser l'économie et l'efficience. A la suite d'une étude faite par l'Office sur les coûts des pipelines, cet organisme et certains représentants de l'industrie ont entrepris de découvrir stimulants et procédés qui permettraient de contrôler les coûts de construction. Le personnel de l'Office a récemment étudié la

possibilité d'exiger des entreprises d'acheminement qu'elles effectuent des vérifications intégrées.

2.83 Lorsqu'il fait l'examen d'une demande d'un grand projet de construction, l'Office effectue une analyse qui lui permet de vérifier si le design général du demandeur se rapproche de celui qui a été pré-établi avec des coûts minimaux. L'Office écarte fréquemment certains coûts lorsqu'il procède à l'établissement des droits de péage.

2.84 **Améliorations possibles**. Il serait possible d'améliorer la situation en exigeant des entreprises d'acheminement qu'elles fassent rapport sur l'efficience de leurs opérations et qu'elles effectuent, de temps à autre, des vérifications portant sur les questions d'économie et d'efficience. Présentement, les vérificateurs de l'ONÉ effectuent des vérifications de conformité auprès des sociétés réglementées afin de vérifier si les comptes sont tenus de la manière prescrite, mais ils ne cherchent pas à dépister les dépenses irrégulières ou peu judicieuses. Nous croyons que l'identification de ces dépenses ajouteraient à la valeur des vérifications.

2.85 Le processus décisionnel de l'Office, en ce qui a trait aux applications pour l'installation de pipelines, comporte deux étapes. En tenant compte du coût estimatif, des marchés, de l'offre etc., l'Office détermine d'abord si "la commodité et la nécessité publiques requièrent présentement et requerront à l'avenir" l'utilisation d'un pipeline. Une fois que la construction est achevée, l'Office établit des droits de péage justes et raisonnables, en tenant compte des coûts réels de construction et de l'estimation des frais d'exploitation. A notre avis, ce processus serait encore plus valable si l'on exigeait, pour tous les projets, une estimation ferme des coûts de construction avant que ne débutent les travaux, si l'on effectuait, à l'occasion, des vérifications de gestion, une fois terminés les travaux de construction, et si l'Office assurait le contrôle périodique de la bonne marche des travaux.

Autres points

2.86 Le contrôle que l'Office exerce sur les exportations d'énergie est satisfaisant, exception faite de l'exportation du pétrole par camion. Selon Statistique Canada, les exportations par camion du pétrole, des produits du pétrole et du gaz liquéfié se sont chiffrées, en 1983, à 635 millions de dollars. L'Office ne connaît pas

le volume exact des exportations non autorisées et, par conséquent, il ne peut préciser l'ampleur exacte du problème, ni déterminer la somme des moyens à mettre en oeuvre pour y faire face.

2.87 L'Office possède des procédures administratives satisfaisantes en ce qui a trait à la prévention des conflits d'intérêts et de toute présomption de partialité. En outre, il dispose d'un solide programme lui permettant d'améliorer ses procédures de réglementation.

2.88 Le ministère de l'Environnement a pour prinipal objectif de préserver et d'améliorer la qualité de l'environnement, dans l'intérêt des Canadiens d'aujourd'hui et de demain. A cause des nombreuses activités diverses et complexes du ministère, nous avons décidé d'effectuer notre vérification par étapes.

Service de la conservation de l'environnement

2.89 La première étape, concernant Parcs Canada, a fait l'objet de notre rapport de l'an dernier. Cette année, nous rendons compte de la deuxième étape qui porte sur la gestion des programmes du Service de la conservation de l'environnement. Ce dernier favorise la bonne gestion et la saine exploitation de trois ressources: les eaux intérieures, la faune et les terres. Notre vérification visait surtout les deux principales activités concernant les eaux intérieures: la prestation de données quantitatives sur le débit des rivières et le niveau des lacs ainsi que la conduite de recherches sur les aspects biologiques, chimiques et hydrologiques de l'eau. Ce travail de vérification nous a permis de tirer les conclusions suivantes:

- Le système servant à recueillir, à traiter et à diffuser les données quantitatives sur les eaux tient compte des critères d'économie et d'efficience et était, de manière générale, bien géré.

- Les recherches effectuées n'apportent que des avantages limités aux gestionnaires des eaux.

Gestion et contrôle financiers

2.90 Nous avons choisi la gestion et le contrôle financiers pour notre vérification d'une fonction qui vaut pour l'ensemble du ministère. La politique du ministère confère à la Direction générale des finances des pouvoirs fonctionnels sur tous les aspects de l'administration financière du ministère et elle lui donne autorité sur les groupes correspondants dans les divers services. Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Direction générale agit par persuasion et elle exerce son leadership en participant aux divers processus de gestion. Toutefois, cette façon de faire ne lui permet pas d'exercer un contrôle indépendant et approprié sur l'exercice des pouvoirs délégués ni sur la manière d'en rendre compte.

Subventions et contributions - Service canadien des forêts

2.91 Nous avons examiné les subventions et les contributions accordées par le Service canadien des forêts (SCF). Le montant de celles-ci a considérablement augmenté depuis que le SCF a pris à sa charge les ententes fédérales-provinciales qui relevaient de l'ancien ministère de l'Expansion économique régionale et depuis qu'il a

commencé à participer aux programmes de création d'emplois parrainés par Emploi et Immigration Canada. Nous avons relevé des lacunes dans la gestion de ces ententes. Le ministère ne peut donc pas être certain d'atteindre les résultats escomptés par ces programmes.

Réponse de la direction aux recommandations

2.92 La direction nous a assurés qu'à la suite de nos constatations et recommandations, des mesures correctives seraient bientôt prises ou étaient envisagées pour un avenir rapproché.

2.93 Après 15 ans, le ministère de la Défense nationale poursuit son adaptation aux répercussions qu'a entraînées l'adoption d'une structure unifiée et intégrée. De plus, il continue de réviser des éléments importants du processus de gestion. Parmi ces éléments, on retrouve la planification de la structure des forces, la planification stratégique, la planification du personnel, les directives sur les operations, le commandement et le contrôle, l'approvisionnement et la logistique, les systèmes d'établissement des coûts, les rapports et contrôles financiers, ainsi que les procédés de rétroaction. A notre avis, il est plus facile d'améliorer ces éléments distincts en les considérant comme des composantes d'un concept global du système de gestion du ministère.

Nécessité d'une planification de la structure des forces à long terme

2.94 Une structure des forces militaires comporte deux éléments majeurs qui s'associent pour atteindre le potentiel de combat. Il s'agit du personnel formé de façon convenable et de l'équipement (y compris l'infrastructure). Les répercussions des décisions à court terme concernant le personnel et l'équipement militaire peuvent se faire sentir pendant vingt à trente ans. Les engagements envers les alliés, d'autre part, peuvent voir leur nature et leur portée changer sur une période beaucoup plus courte, tout comme les rôles, les tâches et les objectifs établis par le gouvernement en place. En outre, la détermination d'exigences militaires jugées satisfaisantes pour répondre à un engagement donné constitue un processus subjectif fondé principalement sur le jugement d'un militaire professionnel. Ce processus est aussi grandement influencé par des perceptions changeantes de la nature précise d'une menace, de l'engagement et du type et de l'envergure ppropriés de la riposte. Tous ces facteurs peuvent changer sur une période beaucoup plus brève que celle qui est allouée au changement du personnel et de l'équipement.

2.95 Il semble donc y avoir un besoin d'objectifs de planification à plus long terme, qui soient conformes aux niveaux de financement autorisés et qui peuvent être utilisés pour stabiliser la prise de décisions à court terme. Un tel plan à long terme assurerait la stabilité de la structure des forces, ainsi que celle du processus d'attribution des ressources. Ce plan constituerait également une base solide pour l'examen d'options à plus court terme conçues pour adapter le potentiel aux engagements actuels. Le ministère a récemment entrepris un processus de planification normative destiné à déterminer la structure des forces requises en temps de guerre et en temps de paix. Nous appuyons cette étape importante dans la solution des problèmes.

Planification, contrôle et évaluation

2.96 Nous avons vérifié les aspects de la planification, du contrôle et de l'évaluation du système de gestion du ministère. Cela comprenait un examen du cadre de la politique, de la planification des stratégies ou du potentiel de combat, des directives aux commandants et des éléments du processus de rétroaction. Nous avons constaté que la structure des forces utilisée pour l'attribution des ressources n'était pas à jour et mal définie. Les principaux documents qui portent sur les quatre étapes susmentionnées du processus de planification (stratégies ou potentiel de combat) n'étaient pas à jour, n'avaient pas été officiellement modifiés et approuvés ou ils présentaient d'autres lacunes importantes. Nous avons relevé des problèmes dans le secteur des directives aux commandants, ainsi que des lacunes dans les mécanismes de rétroaction. Le ministère convient que l'une de ses principales tâches devra consister à mettre au point un processus de planification, de contrôle et d'évaluation clairement articulé sur une base interne et externe.

Planification du personnel

2.97 Nous avons examiné les systèmes du ministère en ce qui a trait à la planification de l'effectif militaire et civil. Le système de planification du personnel militaire, qui prévoit un effectif permanent de 82 000 volontaires, est le plus important et le plus complexe au ministère. Contrairement à la plupart des systèmes du personnel, ce système ne comporte virtuellement aucun recrutement au-dessus des niveaux les plus bas, et il permet peu de mobilité entre les divers métiers ou catégories d'emploi. La planification de

l'effectif militaire doit se faire à long terme, soit pour une période de 15 à 35 ans. C'est pourquoi il est si impérieux que les politiques en matière de personnel soient uniformes et stables pour assurer l'efficience, l'efficacité et le bon moral à court terme. L'absence d'un plan de structure des forces à long terme qui soit bien défini et approuvé a eu pour conséquence que la planification de l'effectif militaire est axée principalement sur les exigences à court terme. Cette situation restreint les capacités du système du personnel d'appuyer le processus d'expansion des Forces.

Projets d'acquisition d'immobilisations

2.98 Nous avons vérifié sept projets d'acquisition d'immobilisations qui représentent chacun un coût total de plus de 100 millions de dollars (l'avion de chasse CF-18, l'avion patrouilleur à longue autonomie Aurora, le char Leopard, le camion de 2,5 tonnes, le véhicule blindé tout usage, la frégate canadienne de patrouille et le programme de prolongation de la vie des destroyers). Bon nombre de ces projets comportent une technologie hautement spécialisée, des risques considérables, ainsi que de nombreuses incertitudes. Bien que nous ayons constaté beaucoup de dévouement de la part des gestionnaires, en vue d'obtenir le meilleur produit possible avec les fonds disponibles, nous avons relevé un certain nombre de lacunes.

2.99 En règle générale, le ministère était capable de lier ces projets à ses tâches et objectifs; cependant, le MDN a eu beaucoup de peine à nous expliquer de quelle façon la sélection des nombres et types de pièces d'équipement tenait dûment compte de l'économie et de l'efficience par rapport à un plan de structure des forces à long terme, ou dans quelle mesure ils constituaient une stratégie optimale pour maximiser l'efficacité globale des services de défense en fonction des ressources disponibles. Dans la plupart des projets, la définition des exigences de soutien et l'établissement des coûts qui s'y rapportent n'étaient pas entièrement élaborés au moment où le financement a été approuvé. Certains projets ont souffert des répercussions combinées de l'escalade des coûts, des facteurs d'élaboration et du plafond fixé pour les dépenses liées au projet. Dans ces cas, les pièces de rechange essentielles, le soutien et les autres exigences qui s'y rapportent étaient habituellement soumises comme projets de suivi pour l'obtention de crédits pour les dépenses en capital ou de fonctionnement. En raison de ces problèmes et d'autres relevés lors de notre vérification, nous avons constaté des retards, une escalade des coûts, un niveau d'aptitude au service plus bas que prévu, ainsi que des méthodes d'entretien moins qu'optimales.

2.100 Nous avons examiné 12 projets de construction d'immobilisations qui s'élèvent à près de 308 millions de dollars; nous avns jugé la gestion de ces projets satisfaisante, sauf pour ce qui est du projet d'aménagement de la base de Saint-Jean (Québec). Cependant, nous croyons que les projets d'acquisition d'équipement et de construction d'immobilisations d'envergure gérés par le ministère devraient faire l'objet d'un examen systématique à la fin de leur réalisation, en vue de déterminer si les objectifs originels sont

atteints en ce qui concerne le rendement, le coût, l'étendue et les échéances.

2.101 Les retombées industrielles qui découlent de grands projets d'immobilisations jouent un rôle important dans les décisions relatives aux options d'équipement. Nous avons examiné les dispositions relatives aux retombées industrielles qui devraient s'élever à 3,2 milliards de dollars, pour ce qui est de l'acquisition de l'avion de chasse CF-18. Nous avons des réserves sur le mode de définition, de contrôle et de vérification de ces dispositions. Le ministère de l'Expansion industrielle régionale, qui gère ce processus, a entrepris un examen des objectifs en matière de compensations, ainsi que des exigences en matière de planification et de contrôle.

Des responsables inventifs

2.102 Tout au long de notre vérification, nous avons été impressionnés par le dévouement et la débrouillardise des responsables pour trouver des façons plus efficaces et plus efficientes de réaliser les programmes. Dans le domaine de la formation des militaires, par exemple, nous avons relevé divers exemples d'expériences innovatrices pour assurer la formation dans des installations qui étaient souvent désuètes et surutilisées.

Traitement automatique des données

2.103 Dans notre Rapport de 1982, nous mentionnions que le ministère devait améliorer ses systèmes de traitement automatique des données (TAD) en vue de répondre aux exigences opérationnelles de l'avenir. Lors de la présente vérification, nous avons examiné le potentiel et l'état de préparation opérationnel de 13 systèmes d'information importants, et nos constatations actuelles renforcent les recommandations de 1982. L'adoption d'un plan stratégique en matière de TAD, la définition des responsabilités et de méthodes améliorées pour élaborer des systèmes s'imposent afin de combler les lacunes.

Administration financière

2.104 Les méthodes d'administration financière qu'applique le ministère respectent les lignes directrices de l'organisme central en

rapport avec l'attribution et le controle budgétaires. Cependant, nous avons relevé des secteurs où les rôles et responsabilités du fonctionnaire supérieur des finances devraient être renforcés.

2.105 Le ministère des Travaux publics (MTP) indique, dans son rapport annuel de 1982-1983, qu'il a pour mission:

> d'assurer la gestion des biens immobiliers de l'Administration fédérale et de fournir aux établissements, ministères et organismes fédéraux des services de planification, de design, de construction et d'immobilier, tout en participant à la réalisation des grands objectifs sociaux, économiques et environnementaux du gouvernement.

2.106 Au cours de notre vérification, nous avons examiné les principales activités de chaque programme du ministère en accordant une attention particulière aux coûts et aux résultats de ces activités.

Le Programme du logement

2.107 **Location à bail.** Lorsqu'il fournit des locaux à d'autres ministères et organismes du gouvernement, le MTP est soumis à des contraintes importantes, notamment l'évolution des priorités gouvernementales, le fait que les clients ne lui fournissent pas toujours l'information requise en temps opportun et les fluctuations imprévisibles du marché immobilier.

2.108 Même si l'on tient compte de ces contraintes, le ministère n'a pas toujours, à notre avis, géré ses activités de location conformément aux directives et aux politiques du Conseil du Trésor et, à l'occasion, il n'a pas respecté les siennes, surtout dans la région de la Capitale nationale. Cette situation s'explique, non pas par l'absence de politiques et de directives, mais parce qu'il semble ne pas exister de mécanisme efficace pour vérifier que le MTP et ses clients (les ministères et organismes) les respectent. Dans un certain nombre de cas, le ministère n'a pas suivi le processus de soumissions publiques et a signé des baux à long terme à des conditions peu avantageuses.

2.109 Notre examen a également révélé que plusieurs ententes de locations à bail avaient été conclues sans tenir dûment compte des critères d'économie. Nous avons calculé, dans le cas des transactions que nous avons vérifiées, que la Couronne avait dû débourser quelque 63 millions de dollars de trop. La Couronne a également raté l'occasion d'acquérir un immeuble récemment rénové, évalué en 1981 à 46,5 millions de dollars et actuellement loué par le MTP. Le ministère est présentement locataire de cet immeuble. Il lui aurait suffi, pour se porter acquéreur de l'immeuble, de verser seulement 15 millions de dollars de plus que la valeur actualisée des loyers à verser. D'autre part, dans le cas de trois grands immeubles du centre-ville d'Ottawa, le ministère a été incapable de nous fournir les documents justificatifs importants concernant les offres de baux et les modifications apportées subséquemment à ces dernières.

2.110 **Bail-achat**. Le ministère, avec l'autorisation du Conseil du Trésor, a signé huit contrats importants de location-achat qui exigent, au total, des paiements de 1,9 milliard de dollars. Les coûts de construction et de financement de ces acquisitions immobilières n'ont jamais été communiqués au Parlement.

2.111 En vertu des ententes de location-achat signées, le ministère verse des paiements mensuels qui ne correspondent pas à la juste valeur de location des immeubles mais qui sont calculés en fonction des coûts d'amortissement et de financement des travaux de construction de l'entrepreneur. Le pouvoir d'emprunt de la Couronne est plus fort que celui des entrepreneurs du secteur privé et, par conséquent, les coûts de financement des acquisitions par bail-achat sont considérablement plus élevés que ceux des autres acquisitions financées directement par la Couronne. Dans le cas de quatre contrats récents de location-achat que nous avons examinés, nous avons évalué qu'il en coûtait à la Couronne des frais de financement supplémentaires de quelque 86 millions de dollars, soit une valeur actualisée de 14,9 millions de dollars.

2.112 **Espaces occupés.** Des documents récents du MTP indiquent que les ministères occupent un espace supérieur à celui prévu par les normes du Conseil du Trésor, de l'ordre de 152 000 à 305 000 mètres carrés, au coût annuel d'environ 120 $ le mètre carré.

2.113 En outre, le plan le plus récent du ministère, en ce qui concerne le PPCG et le régime d'autofinancement, indique qu'une

utilisation optimale des espaces permettrait de réduire de 5 p. 100 la valeur brute des loyers et d'économiser quelque 35 millions de dollars par année.

2.114 Espaces inoccupés. Le ministère ne gère pas de manière appropriée les espaces inoccupés inscrits à son répertoire immobilier. Les données qu'il possède sur cette catégorie d'espaces sont peu fiables, imprécises et désuètes. Par conséquent, le ministère ignore la superficie réelle de ces espaces et leur coût total. Nous avons fait un examen de 47 p. 100 des espaces que le ministère déclarait inoccupés et nous avons calculé qu'il en coûtait aux contribuables canadiens 22,6 millions de dollars, en ne tenant compte que des subventions en compensation d'impôts et des frais de fonctionnement et d'entretien. Dans le cas des immeubles qui ont fait l'objet de notre vérification, les principales causes de la non-occupation des espaces étaient les suivantes: changements de priorités gouvernementales; transfert de biens immobiliers excédentaires au MTP et faible planification de la part du MTP et de ses clients. Compte tenu de la nature du portefeuille immobilier du MTP et de l'absence, au sein de l'administration fédérale, de mécanismes d'incitation à l'économie, le taux de vacance des locaux gérés par le MTP ne peut être comparé au taux que l'on retrouve dans le secteur privé.

2.115 Économies d'énergie. Le ministère a réussi à réduire la consommation annuelle d'énergie dans les immeubles du gouvernement. Il a également mis en place des programmes favorisant l'utilisation de l'énergie solaire.

2.116 Le processus budgétaire. Le ministère a quelque peu amélioré la structure de son système budgétaire. Toutefois, la base du système de planification et de contrôle opérationnels n'est pas encore achevée. Nous avons formulé, en 1979, des recommandations qui visaient à corriger des lacunes sérieuses et à fournir aux gestionnaires les outils dont ils avaient besoin. Bien que certaines mesures aient été prises, aucune de ces recommandations n'a été totalement mise en pratique.

Le PPCG et le régime d'autofinancement

2.117 Après avoir obtenu une approbation conditionnelle du Cabinet en janvier 1981, le ministère a entrepris de mettre sur pied un régime d'autofinancement, projet à la fois complexe, original et ambitieux,

et a décidé de combiner ces activités à celles du programme PPCG (Perfectionnement des pratiques et des contrôles de gestion). Le ministère s'est lancé dans la réalisation de ce projet sans avoir effectué une analyse satisfaisante de son coût. A l'origine, on avait estimé à 3,7 millions de dollars le coût du projet et le ministère devait commencer au mois d'avril 1984 à facturer aux clients les frais des locaux et des services immobiliers fournis. Une révision des plans, proposant une instauration graduelle du régime, porte maintenant le coût du projet à 45,8 millions de dollars et prévoit que les travaux seront terminés en avril 1986. Le ministère déclare que l'estimation première ne comprenait que certains projets du PPCG et ne tenait pas compte de quelque 40,8 millions de dollars nécessaires à l'amélioration de divers systèmes de gestion.

2.118 Nous avons constaté que l'estimation du coût total n'avait été faite que trois ans après le début du projet. A notre avis, pisque le ministère savait fort bien, et cela depuis plusieurs années, qu'il lui fallait améliorer ses systèmes, le coût total du projet aurait dû être évalué et communiqué au Conseil du Trésor dès le début.

Le Programme des travaux maritimes

2.119 **Utilisation des bassins de radoub.** Les tarifs établis pour l'utilisation de deux des trois bassins de radoub qu'administre le ministère n'ont pas été modifiés depuis 1971 dans un cas, et depuis 1965 dans l'autre cas. De ce fait, la Couronne a dû subir des pertes d'exploitation de 8,6 millions de dollars depuis 1977. Le ministère déclare que ces pertes entrent dans le cadre de son mandat de "soutien à l'industrie". Ces pertes constituent, à notre avis, pour les deux principaux utilisateurs des installations, une subvention non autorisée et non déclarée.

2.120 **Travaux de dragage.** Les recommandations formulées par notre Bureau en 1980 et celles formulées par le ministère en 1981 en vue de rendre les travaux de dragage plus économiques et plus efficients n'ont été que partiellement mises en application.

Le Programme des services professionnels et techniques

2.121 **Services d'architecture et de génie.** Notre examen a révélé que le ministère ne possède pas de système efficace pour vérifier si

les travaux des Services d'architecture et de génie sont effectués en tenant dûment compte des critères d'économie et d'efficience.

2.122 Le ministère n'utilise pas de normes pour effectuer la répartition des ressources entre ses divers projets, bien que des normes de ce genre existent dans le secteur privé. Le contrôle de l'utilisation des ressources est faible même si certaines normes sont utilisées pour la planification générale des ressources.

2.123 Les renseignements fournis par le système d'inscription du temps et de contrôle des projets, qui servent au contrôle général des projets, ne correspondent pas toujours à ceux que l'on retrouve dans les dossiers des projets. Dans toutes les régions, et pour la majorité des projets que nous avons examinés, il a été difficile d'obtenir certains renseignements essentiels.

2.124 Le mandat et le rôle de la Direction générale de la technologie (à l'Administration centrale) ne sont pas définis de manière précise et ne sont pas acceptés dans tous les bureaux régionaux du MTP.

Vérification de la gestion et évaluation des programmes

2.125 Au cours de ses sept anne d'existence, le Service de la vérification de la gestion a appris à bien connaître et à bien comprendre le MTP en tant qu'entité de vérification. Ce service fait partie intégrante du processus de contrôle de gestion et est efficace. Les résultats indiquent qu'il a contribué de manière importante à l'introduction de changements utiles au sein du ministère.

2.126 L'unité de l'évaluation des programmes a été créée en 1982 et son infrastructure répond à nos critères relatifs à l'établissement et au fonctionnement de ce genre d'unités.

Commentaire du ministère

2.127 Le ministère nous fait savoir qu'il accepte les recommandations que nous avons formulées au chapitre 13 et qu'il prend les mesures voulues pour les faire appliquer. Il a déjà nommé un gestionnaire principal qui veillera à leur mise en application rapide.

Mandat du ministère

2.128 Le Secrétariat d'État a pour mandat de contribuer au développement, chez les Canadiens et les futurs Canadiens, d'un sentiment d'appartenance au pays, en leur permettant de s'épanouir librement dans une société multiculturelle fonctionnant dans un cadre bilingue.

2.129 Le ministère remplit son mandat par le biais de quatre programmes: Langues officielles; Aide à l'éducation; Citoyenneté et Culture; Administration et opérations régionales. En 1983-1984, son budget était de 2,8 milliards de dollars et comptait 3 210 années-personnes.

2.130 Une partie importante des années-personnes, soit 59 p. 100, est affectée au Programme des langues officielles qui comprend le Bureau des traductions; 81 p. 100 des ressources financières totales sont consacrées à l'aide à l'éducation. Au début de notre vérification, l'organisation appuyait les programmes et les activités de deux ministères; elle en appuie maintenant trois, comme l'illustre l'organigramme donné dans le chapitre 14.

Gestion des opérations

2.131 Le Secrétariat d'État connaissait déjà la plupart des lacunes que nous avons observées. Le Bureau des traductions et le Programme canadien de prêts aux étudiants ont, dans le passé, effectué plusieurs études pour analyser divers aspects de leurs opérations. Ces études ont donné lieu à des recommandations, dans plusieurs cas où il y avait des lacunes importantes à combler. Notre vérification démontre que les gestionnaires en cause n'ont pas donné l'orientation voulue pour favoriser la prise de décisions opportunes et le contrôle des opérations.

Enregistrement de la citoyenneté - Problèmes réglés

2.132 Bien que nous ayons relevé certains problèmes au cours de notre vérification de l'Enregistrement de la citoyenneté, la direction a pris des mesures satisfaisantes pour les corriger.

Services de traduction

2.133 Le Bureau des traductions, qui doit fournir des services de traduction aux ministères, n'a pas complété d'analyse des coûts et des avantages respectifs du recours aux ressources internes ou externes. Le contrôle de la productivité des traducteurs, de la charge de travail et de la qualité du service à la clientèle est insuffisant. Le Bureau ne fait pas non plus de lien entre la quantité, la qualité et la complexité des travaux. Par conséquent, il n'a pas de base solide pour appuyer ses demandes de ressources ou ses décisions d'aller à contrat.

Programme d'aide à l'éducation

2.134 Le Secrétariat d'État, en tant qu'organisme central chargé de coordonner l'élaboration des politiques fédérales en éducation, a défini des objectifs en la matière. Le Secrétariat d'État a fait des efforts pour assurer la coordination des activités entre les intervenants fédéraux d'une part, et entre le fédéral et les provinces d'autre part; il n'a cependant pas encore arrêté de mécanismes et de stratégies satisfaisants. Il est à mettre sur pied des moyens qui lui permettront d'évaluer la réalisation des objectifs fédéraux et considère s'entendre avec les provinces sur la façon de rendre compte des fonds fédéraux mis à leur disposition en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

Programme canadien de prêts aux étudiants

2.135 Depuis 1977, nous avons relevé de graves lacunes de contrôle interne dans le système informatique de prêts aux étudiants et nous avons formulé des recommandations visant à améliorer la situation. Le contrôle interne du système de prêts aux étudiants laisse encore à désirer. Nous avons constaté qu'en dépit des efforts nombreux et des sommes importantes investies au ours des dernières années pour mettre en place un nouveau système informatique, la phase de conception détaillée de ce nouveau système ne faisait que débuter.

1212-A-84001-F

Chapitre 3

Notes de vérification

le 4 novembre 1984

NOTES DE VÉRIFICATION

NOTES DE VÉRIFICATION

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	3.1	3-1
Observations sur les sociétés d'État	3.2	3-1
La Société d'assurance-dépôts du Canada - Le montant définitif d'une perte demeure inconnu	3.3	3-1
La Commission canadienne du lait - Prélèvements de droits par la Commission, qui outrepassent ses pouvoirs	3.10	3-2
L'Office canadien du poisson salé - Ventes de produits du poisson congelés et avances aux producteurs de ces produits, qui constituent des cas où l'Office a outrepassé ses pouvoirs	3.17	3-3
Loto Canada Inc. - Paiements continus effectués par la Société, qui outrepassent ses pouvoirs, pour le financement d'un concours de paris sportifs, et autres sujets de préoccupation	3.21	3-4
Observations sur des opérations des ministères		
Le ministère de l'Environnement - Terrain loué qui n'est toujours pas utilisé: une situation qui demeure non-résolue dix ans après	3.28	3-6
Le ministère des Finances - Établissement d'un crédit d'impôt à la recherche et au développement scientifiques sans des contrôles suffisants des deniers publics	3.34	3-7
Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Obligation de rendre compte insatisfaisante en rapport avec des contributions de l'ordre de 500 millions de dollars faites à des bandes indiennes	3.50	3-10
Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Contrôles douteux sur les versements tirés du compte de capital des Indiens	3.56	3-11
Le ministère des Affaires indiennes et du		

Nord canadien - Remboursement de services d'éducation qui totalisent 2,6 millions de dollars, effectué sans l'autorisation du Parlement	3.60	3-12

	Paragraphe	Page
Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Paiements en double pour des services d'éducation	3.63	3-13
Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Perte attribuable à la délivrance d'un permis de coupe de bois sans autorisation	3.66	3-13
Le ministère de l'Expansion industrielle régionale - Lacunes dans l'achat et la vente des trains LRC	3.69	3-14
Le ministère des Transports - Sept commissions de port ont conservé des gains annuels sans l'autorisation du ministre, comme l'exige le Parlement	3.77	3-15
Le ministère des Transports - Fonds excédentaires de 74 millions de dollars fournis à VIA Rail	3.81	3-16
Le ministère des Transports - Un paiement en double de 46,8 millions de dollars, versé en 1979 et en 1980 à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, n'a pas été retourné au Fonds du revenu consolidé	3.86	3-18
Le Compte du fonds des changes - Valeur de l'or et comptabilisation des gains réalisés sur la vente de l'or	3.90	3-19
Pratiques douteuses au sujet de versements d'une rémunération à des membres de la gestion	3.94	3-20
Rapport en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général portant sur notre examen continu des Programmes de tarification pétrolière et d'indemnisation	3.100	3-21
Rapport de 1984 sur l'examen du PPCG	3.117	3-25
Les grands projets d'immobilisations	3.137	3-31
La Garde côtière canadienne - Lacunes dans la conception des navires et dans les méthodes		

d'acquisition 3.138 3-31

NOTES DE VÉRIFICATION

Introduction

3.1 Le présent chapitre renferme des questions d'importance qui, à notre avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes. **Nous n'avons rendu compte de ces questions ni dans les chapitres concernant les ministères ni dans les études d'envergure gouvernementale, mais nous en avons pris connaissance lors de nos vérifications des comptes du Canada, des sociétés d'États et d'autres entités.**

Observations sur les sociétés d'État

3.2 Notre Bureau est mandaté pour effectuer la vérification de 47 sociétés d'État, conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière ou de la loi particulière constituant en société l'entreprise en question. Vous trouverez ci-dessous le détail des importantes réserves et autres questions que renferment ces rapports qui ont été publiés durant l'année. La plupart de ces questions ont déjà fait l'objet d'un débat public, mais nous les reprennons afin d'y mettre plus d'accent et les porter à l'attention du nouveau Parlement.

3.3 La Société d'assurance-dépôts du Canada - Le montant définitif d'une perte demeure inconnu

La Société d'assurance-dépôts du Canada prévoit subir de lourdes pertes à cause des difficultés financières qu'ont éprouvées huit compagnies de fiducie et de prêt. Au 31 décembre 1983, la Société avait enregistré une provision générale pour perte de 650 millions de dollars, mais elle a reconnu qu'elle pouvait subir des pertes supplémentaires pendant la réduction progressive des activités des compagnies. Nous ne disposions pas d'assez de renseignements, au moment de notre vérification, pour déterminer si cette provision de l'ordre de 650 millions de dollars était suffisante.

3.4 La Société d'assurance-dépôts du Canada a été constituée en 1967, en vertu de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. Son rôle principal consiste à fournir aux personnes qui ont des dépôts

dans des banques ou des compagnies de fiducie et de prêt une assurance contre la perte de ces dépôts, en tout ou en partie, jusqu'à concurrence de 60 000 $ par personne, par institution membre.

3.5 Au cours de l'année 1983, six institutions membres ont éprouvé des difficultés financières si graves que des organismes de réglementation ont dû mettre fin à leurs activités commerciales. La Société s'est trouvée engagée dans le dossier à cause de son mandat qui consiste à protéger les déposants et afin d'éviter une instabilité chez les institutions qui acceptent des dépôts. Conformément à l'alinéa 11 a) de la Loi, la Société d'assurance-dépôts du Canada a conclu des ententes avec d'autres institutions membres pour administrer les éléments d'actif et de passif des compagnies en difficulté et pour veiller à ce que leurs activités soient réduites progressivement, de façon ordonnée. Pendant toute la durée des ententes, les mandataires paient tous les éléments de passif à échéance.

3.6 De plus, une septième institution membre a été mise en liquidation en 1983. Une huitième institution membre avait fait l'objet d'un mandat en 1982, dans le but de réduire progressivement ses activités, de façon ordonnée.

3.7 Au 31 décembre 1983, la Société avait consenti aux huit compagnies en difficulté des prêts qui s'élevaient à 942,5 millions de dollars afin de financer le paiement des éléments de passif et les opérations. Au 31 mars 1984, le montant des prêts impayés s'élevait à un milliard de dollars. La Société a enregistré une charge flottante sur tous les éléments d'actif de ces compagnies afin de garantir ses prêts. Toutefois, elle prévoit de lourdes pertes et elle a enregistré une provision générale pour perte de 650 millions de dollars, au 31 décembre 1983. Ces chiffres étaient fondés sur les déficits accumulés des compagnies en difficulté à cette date. La Société est consciente que le montant des pertes réelles pourrait être supérieur à la provision inscrite à cause de pertes supplémentaires durant la période de réduction progressive, à cause de la modification de la valeur des éléments d'actif au moment de leur réalisation, à cause des niveaux du taux d'intérêt et à cause d'un certain nombre d'éventualités qui pourraient découler de poursuites éventuelles en justice.

3.8 En raison de ces circonstances, nous ne disposions pas d'assez de renseignements à la date de notre vérification pour déterminer si la provision générale était suffisante. En conséquence, nous avons déclaré,

dans notre rapport de vérification présenté au ministre des Finances, que nous ne pouvions exprimer d'opinion sur les états financiers de la Société pour l'execice clos le 31 décembre 1983.

3.9 Par ailleurs, nous avons signalé dans notre rapport de vérification que le Parlement pourrait être appelé à modifier la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada pour permettre une hausse des cotisations des institutions membres ou autrement, de modifier les dispositions sur le financement. La Société n'a pas cherché à ce moment-ci à obtenir ces modifications de la part du Parlement.

3.10 La Commission canadienne du lait - Prélèvements de droits par la Commission, qui outrepassent ses pouvoirs

> A notre avis, des droits sont établis et prélevés des producteurs laitiers par la Commission canadienne du lait, sans l'autorisation nécessaire. La Commission étudie actuellement cette question que nous avons soulevée dans nos rapports annuels de 1982 et 1983. On s'attend que le mécanisme législatif soit en place dans un délai d'un an.

3.11 Le paragraphe 12(f) de la Loi sur la Commission canadienne du lait autorise le gouverneur en conseil à "établir des règlements portant sur la commercialisation de tout produit laitier, notamment des règlements... autorisant la Commission à fixer, imposer et percevoir des droits ou taxes que doivent verser les personnes qui se livrent à la commercialisation de tout produit laitier... et à utiliser ces droits ou taxes pour l'exercice des fonctions que lui assigne la présente loi."

3.12 Depuis la création de la Commission canadienne du lait en 1967, aucun règlement concernant le prélèvement de droits n'a été adopté, en vertu de l'article 12. Selon deux avis juridiques que nous avons obtenus, la Commission n'avait pas le droit de fixer, d'imposer et de percevoir des droits ou des taxes parce que le gouverneur en conseil n'avait pas établi de règlement qui l'autorise à se livrer à ces activités.

3.13 La Commission prélève des droits afin de couvrir les frais d'écoulement des excédents de produits laitiers. Les droits versés par les producteurs, pour l'année de production qui s'est terminée le 31 juillet 1983, se chiffraient à 270,8 millions de dollars, et 6,9 millions

de dollars de cette somme ont été perçus directement par la Commission qui les a déduits des subsides versés aux producteurs. D'autres droits sont déduits des paiements effectués par les entreprises de transformation aux producteurs, à la livraison de lait qui doit servir à des fins industrielles. Ils sont remis aux offices provinciaux de commercialisation qui les transmettent par la suite à la Commission.

3.14 La Commission a obtenu du sous-ministre de la Justice un avis juridique selon lequel la décision de celle-ci de fixer, d'imposer et de percevoir des droits ou taxes a été adoptée de bon droit, en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

3.15 Nonobstant cet avis juridique, nous avons, dans notre rapport de vérification adressé au ministre de l'Agriculture, formulé une réserve sur les états financiers de la Commission, pour l'exercice clos le 31 juillet 1983, en indiquant que des droits avaient été perçus auprès des producteurs sans qu'il y ait un règlement à cet effet et que, par conséquent, la Commission canadienne du lait avait outrepassé ses pouvoirs.

3.16 La Commission négocie ses rapports avec les organismes provinciaux, en ce qui concerne le prélèvement et la collecte de droits auprès des producteurs, tel que le prévoient les lois fédérales et provinciales. On s'attend que ce travail, qui comporte de nombreuses consultations avec les représentants des provinces soit terminé cette année.

3.17 L'Office canadien du poisson salé - Ventes de produits du poisson congelés et avances aux producteurs de ces produits, qui constituent des cas où l'Office a outrepassé ses pouvoirs.

> Au cours de l'exercice clos le 31 mars 1984, les ventes de produits du poisson congelés effectuées par l'Office canadien du poisson salé se sont chiffrées à 14,8 millions de dollars et, en outre, l'Office a versé des avances à des producteurs de ces produits. A notre avis, l'Office a outrepassé ses pouvoirs dans le cas de ces ventes et ces avances.

3.18 L'Office canadien du poisson salé a été constitué en 1970, en vertu de la Loi sur le poisson salé, pour augmenter les gains des producteurs primaires de morue préparée. Les activités de l'Office, en

vertu de la Loi qui le régit, doivent se limiter à la vente et à la commercialisation de la morue préparée et de ses sous-produits dans la province de Terre-Neuve et sur la basse Côte nord du Québec. L'Office doit acheter toute la morue préparée d'un niveau de qualité acceptable qu'offrent en vente les pêcheurs.

3.19 Au cours de l'exercice clos le 31 mars 1984, l'Office a fait la commercialisation de produits du poisson congelés, en vertu de contrats signés avec un certain nombre de sociétés productrices. En vertu de certains de ces contrats, l'Office a avancé aux sociétés productrices jusqu'à 70 p. 100 de la valeur marchande prévue; le solde est déterminé à partir du prix de vente final et des frais engagés qui s'y rattachent. Durant la période au cours de laquelle les avances ont été effectuées, et la fin de l'exercice, il y a eu une forte diminution du prix de vente des produits du poisson congelés. Au 31 mars 1984, le montant des avances était de 1,2 million de dollars supérieur au montant des stocks des produits du poisson congelés, stocks évalués à 2 millions de dollars. L'Office a depuis modifié, pour l'exercice en cours, les procédés qu'il utilise de manière à éviter le versement, à l'avenir, d'avances trop élevées et il s'efforce de recouvrer les montants versés en trop sous forme d'avances.

3.20 A notre avis, puisque la loi n'autorise l'Office qu'à commercialiser et vendre la morue préparée et ses sous-produits, les ventes de produits du poisson congelés effectuées au cours de l'exercice, ainsi que les avances versées aux producteurs de produits du poisson congelés, comme nous l'indiquons au paragraphe précédent, débordaient le cadre des activités autorisées par la Loi sur le poisson salé. Par conséquent, dans notre rapport de vérification au ministre des Pêches et des Océans, notre opinion sur les états financiers de l'Office, pour l'exercice clos le 31 mars 1984, comportait une réserve.

3.21 Loto Canada Inc. - Paiements continus effectués par la Société, qui outrepassent ses pouvoirs, pour le financement d'un concours de paris sportifs, et autres sujets de préoccupation

Au cours des trois dernières années, nous avons formulé certaines préoccupations dans notre rapport de vérification sur les états financiers de Loto Canada Inc. Notamment, au 31 mars 1984, la Société avait financé des travaux de recherche et de développement pour un montant de 2,1 million de dollars concernant un concours de pronostics sportifs, activité qui, à notre avis, déborde le cadre des pouvoirs octroyés à cette

société. Nous avons également formulé certaines inquiétudes relativement au fait qu'aucune disposition finale n'avait été prise pour le virement, au Canada, d'un surplus de 15,2 millions de dollars et que l'on continuait d'engager des frais d'administration à cause du retard à liquider la société.

3.22 La société Loto Canada Inc. a été constituée en 1976, en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes pour mettre sur pied et pour gérer une loterie nationale, conformément au Règlement sur la loterie nationale. Au mois d'août 1979, les représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux ont convenu que Loto Canada Inc. se retirerait de la vente des billets de loterie le 31 décembre 1979 et que la Société serait alors dissoute par le gouvernement fédéral aussi rapidement que les obligations juridiques, financières et administratives le permettraient. Les activités de loterie ont cessé le 31 décembre 1979 et le droit de réclamer des prix a expiré le 31 décembre 1980.

3.23 Au mois de janvier 1981, la Société a commencé à financer une recherche sur les concepts de jeux, y compris des travaux de recherche et de développement concernant un concours de pronostics sportifs. Au mois d'août 1981, le Cabinet a décidé que ce concours de pronostics sportifs serait exploité par un nouvel organisme fédéral. Cet organisme, la Société canadienne des paris sportifs, a été créé le 20 octobre 1983.

3.24 Loto Canada Inc. est d'avis que le financement de cette recherche découle d'une décision commerciale prévue dans ses attributions et qu'il répond à une intention du gouvernement fédéral. Toutefois, à notre avis, ce financement n'était pas autorise par les articles de constitution en société de Loto Canada Inc., lesquels restreignent les activités commerciales que cette Société peut effectuer et administrer.

3.25 Les montants versés pour les travaux de recherche et de développement, en rapport avec le concours de pronostics sportifs, se sont chiffrés, au total, à 2,1 millions de dollars, de janvier 1981 au 31 mars 1984. De ce montant, une somme de 1,3 million de dollars a été recouvrée. Le recouvrement du solde à obtenir du gouvernement du Canada, soit 800 000 $, exigera une autre présentation au Conseil du Trésor. Ce dernier, en décembre 1982, a rejeté une demande de remboursement d'une fraction de ce montant, en indiquant qu'il attendait, pour ce faire, les résultats d'une enquête du ministère de la Justice et du Bureau du contrôleur général dans le but de vérifier si des mesures incorrectes ou

illégales ont été prises lors de la réalisation de certains travaux effectués à contrat pour le compte de Loto Canada Inc. Cette enquête se poursuit toujours.

3.26 Le 7 juillet 1983, le conseil d'administration de Loto Canada Inc. a adopté une résolution pour que soient entamées immédiatement les procédures finales de liquidation de la Société. Le 31 décembre 1983, il y avait renvoi des derniers employés et l'on mettait fin aux derniers contrats de services professionnels. Toutefois, bien que les activités de loterie aient cessé en 1979, la Société n'a toujours pas pris de dispositions finales pour effectuer le virement, au Canada, d'un surplus de 15,2 millions de dollars et elle a, en outre, engagé d'autres frais d'administration, dont le coût se chiffrait à 884 000 $ pour les trois exercices clos le 31 mars 1984, l'engagement de ces frais étant attribué au retard dans la liquidation de cette société.

3.27 Les questions susmentionnées ont été portées à l'attention du ministre responsable de la Société, dans nos rapports de vérification sur les états financiers de la société pour les exercices financiers 1982, 1983 et 1984.

Observations sur des opérations des ministères

3.28 Le ministère de l'Environnement - Terrain loué qui n'est toujours pas utilisé: une situation qui demeure non-résolue dix ans après

> En 1976, 1977 et 1978, nous avons signalé le fait que le ministère de l'Environnement (MDE) versait des loyers pour un terrain de 55 acres qui, à l'exception d'une petite parcelle sous-louée, demeurait un terrain vague. Le Comité des comptes publics recommandait en 1978 que l'on résilie le bail ou que l'on négocie une nouvelle utilisation du terrain. En 1984, la situation est à peu près la même, sauf que le loyer annuel qui, au début, était de 0,6 million de dollars, est passé à plus de 1,3 million.

3.29 Le bail remonte à 1974. Cette année-là, le ministère, après avoir acquis une propriété louée à bail au coût de 4 millions de dollars, a passé un contrat de location de terrain d'une durée de 71 ans avec la bande d'Indiens Squamish pour y construire un centre de l'Environnement

du Pacifique dans la région de Vancouver, projet qui, par la suite, a été annulé.

3.30 Le ministère de l'Environnement a tenté de résoudre ce problème avec la collaboration du ministère des Travaux publics qui assume la responsabilité première dans ce secteur. Il y a déjà ans que le Comité des comptes publics a formulé ses recommandations, mais la majeure partie du terrain est toujours inoccupée et on n'a trouvé aucun locataire.

3.31 Au cours des 11 premières années du bail, le gouvernement a versé plus de 8,7 millions de dollars (acquisition de la propriété louée à bail, location et taxes) pour le terrain. Le loyer est ajusté selon des évaluations de la valeur du terrain qui se font tous les cinq ans et est compensé en partie par l'amortissement du coût d'acquisition de la propriété louée à bail (achat du bail originel). Les valeurs et les loyers sont les suivants:

	1974	1979	1984
Valeur marchande, selon l'évaluation	7 108 637 $	8 315 000 $	14 782 086 $
Taux de rendement utilisé	8 %	8 1/2 %	9 %
Coût annuel brut du loyer	561 491 $	706 775 $	1 330 388 $
Moins: amortissement du coût d'acquisition de la propriété louée à bail	(320 089)	(320 089)	(320 089)
Coût annuel net du loyer pour une période de cinq ans	241 402 $	386 686 $	1 010 299 $

3.32 Le MDE nous a indiqué que l'on a négocié dernièrement une location à bail de la parcelle de 10 acres sous-louée, à raison de 215 000 $ par année. Aucun loyer n'avait été perçu au moment où nous avons effectué notre vérification.

3.33 Si le bail se poursuit jusqu'à son échéance en 2045, et si le loyer s'accroît à raison d'un taux d'inflation de 5 p. 100 par année, par opposition à l'augmentation annuelle réelle au cours des dix premières années (9 p. 100 en moyenne), le total du loyer s'élèvera à plus de 460 millions de dollars.

3.34 Le ministère des Finances - Établissement d'un crédit d'impôt à la recherche et au développement scientifiques, sans des contrôles suffisants des deniers publics.

Au mois de janvier 1984, la Loi de l'impôt sur le revenu fut modifiée pour établir un crédit d'impôt à la recherche et au développement scientifiques. Ce programme offrait un encouragement fiscal plus immédiat aux entreprises engagées

dans la recherche et le développement (R et D) et il facilitait le financement de la R et D. Pour atteindre le premier but, le programme fut spécifiquement conçu d'une telle façon qu'il permettait aux investisseurs de réaliser des profits rapidement, sans risques, en utilisant une méthode qu'il est désormais convenu d'appeler "un coup rapide" ("quick flip"). Cette situation augmenta considérablement les coûts du programme. Le 10 octobre 1984, le ministre des Finances décrétait un moratoire concernant les opérations de "coups rapides". Le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt n'étaient pas en mesure de nous fournir les coûts réels du programme. En date du 6 octobre 1984, les crédits d'impôt accordés aux investisseurs s'élevaient à environ 1,6 milliard de dollars. Nous sommes également préoccupés du fait qu'à la suite de ce programme, il pourrait en résulter de mauvaises créances pour le gouvernement.

3.35 Au mois d'avril 1983, le ministère des Finances présentait au Parlement une proposition destinée à améliorer l'efficacité des encouragements fiscaux pour la R et D. Le but du ministère était de procurer un bénéfice plus immédiat aux entreprises engagées dans la R et D, et de faciliter le financement pour la R et D. En janvier 1984, le Parlement donnait suite à cette proposition en modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu pour introduire un crédit d'impôt à la R et D.

3.36 Le programme permettait à une entreprise de transférer à un investisseur un titre prévoyant un crédit d'impôt fédéral équivalent à 50 p. 100 des fonds investis et ce, même si l'entreprise n'avait pas effectué des activités de R et D au moment de l'émission de ce titre. Pour s'assurer que l'entreprise s'engageait dans des activités de R et D, celle-ci devait payer un impôt remboursable équivalent au crédit d'impôt.

3.37 Pour chaque 2 $ d'activités de R et D effectuées par l'entreprise et pour lesquelles elle avait renoncé à tout allégement fiscal qui s'y rapporte, l'impôt à payer était réduit de 1 $. L'impôt à payer était également réduit par les crédits d'impôt reçus par l'entreprise au titre de placements, effectués en vertu du programme.

3.38 Nous nous préoccupons du fait que le ministère des Finances n'a pas protégé les deniers publics dans le cadre de ce programme.

3.39 Le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt n'étaient pas en mesure de nous fournir les coûts réels du programme en date du 6 octobre 1984. Nous avons appris toutefois que les crédits d'impôt accordés à des investisseurs par des entreprises s'élevaient à environ 1,6 milliard de dollars, et que les montants d'impôt remboursables, n'avaient pas encore été payés au ministère du Revenu national, Impôt. Bien que ce montant soit supérieur aux dépenses réelles du programme en date du 6 octobre 1984, nous nous inquiétons du fait que les coûts relatifs au programme dépasseront largement le montant communiqué au Parlement, au moment de sa présentation.

3.40 Le Parlement fut avisé que le coût global de la proposition augmenterait l'aide fiscale pour la R et D de quelque 100 millions de dollars durant la première année. Le ministère des Finances nous a fait savoir qu'il avait estimé à 225 millions de dollars le coût annuel du programme, une fois le système en place, et que la somme de 100 millions de dollars représentait le coût net de toutes les modifications fiscales en rapport avec la R et D. A notre avis, les renseignements fournis au Parlement risquaient d'être mal interprétés.

3.41 En outre, le ministère du Revenu national, Impôt nous a indiqué que certaines anomalies à la loi ont amené le ministère de la Justice à aviser le ministère du Revenu National, Impôt que la date à laquelle l'impôt remboursable doit être payé portait à confusion.

3.42 La réalisation d'un programme de ce genre par le système fiscal demande une législation complexe. La législation constitue d'ailleurs la voie de réalisation du programme. Un programme de cette nature qui rend les fonds du contribuable directement disponibles pour un participant se compare à un programme qui est financé directement à même le Budget des dépenses. Le ministère des Finances aurait dû établir une législation qui prévoit des mesures fondamentales pour protéger les deniers publics.

3.43 Le programme n'exigeait pas que le placement demeure en circulation pour une durée minimale; en effet, celui-ci pouvait être remboursé immédiatement contre un montant convenu à l'avance. Cette méthode fut désormais appelée "coup rapide". Le montant remboursé, plus le crédit d'impôt, assurait à l'investisseur un profit rapide, sans risque.

3.44 Lors d'une opération de ce genre, une entreprise peut émettre un titre à un investisseur par lequel elle garantit un rendement de 55 cents pour chaque dollar investi. Cette somme, ainsi que le crédit d'impôt de 50 p. 100 garanti par le gouvernement, donne à l'investisseur un profit rapide, sans risque, de l'ordre de 5 cents. L'entreprise en retient 45 cents.

3.45 Le Parlement fut avisé que le programme était fondé sur quatre principes, dont les deux suivants: "les encouragements ne doivent pas, de par leur utilisation ou leur niveau, promouvoir des activités de R et D qui ne sont pas conformes à de bonnes pratiques commerciales" et "les encouragement fiscaux à la R et D doivent, dans la mesure du possible, bénéficier immédiatement aux entreprises." Le ministère des Finances nous a avisés que les ententes en matière de "coup rapide" avaient été clairement prévues dès le début afin de permettre un bénéfice immédiat aux entreprises.

3.46 Bien que les "coups rapides" assuraient un bénéfice immédiat, ils pouvaient servir à promouvoir des activités de R et D non conformes à de bonnes pratiques commerciales. Les activités de R et D non rentables commercialement, pouvaient attirer les investisseurs uniquement à cause du traitement fiscal. Il pouvait s'ensuivre un gaspillage d'importantes ressources. A notre avis, les renseignements fournis au Parlement risquaient aussi d'être mal interprétés.

3.47 La possibilité de réaliser un "coup rapide" créa un marché lucratif pour ce genre de titre garanti par le gouvernement. En conséquence, la plupart des opérations, en vertu du programme, ont comporté à ce jour des "coups rapides".

3.48 Les opérations "coups rapides" ont également posé des problèmes au ministère du Revenu national, Impôt. En effet, ce dernier s'est inquiété du fait que si l'entreprise n'accédait pas à un financement supplémentaire, le produit net d'un "coup rapide" ne suffirait pas à financer le niveau d'activités de R et D nécessaire afin de réduire tout l'impôt remboursable. Cette situation résulterait en de mauvaises créances pour le gouvernement. En conséquence, le ministère a entrepris, le 10 juillet 1984, l'émission d'avis de cotisation au sujet de l'impôt remboursable; cet envoi devait être suivi de contacts, par les bureaux de district, en vue de déterminer le compte de l'impôt ainsi que toute mesure de recouvrement nécessaire.

3.49 Le 10 octobre 1984, le ministre des Finances décrétait un moratoire concernant les opérations "coups rapides". Pour la durée du moratoire, seulement, les actions ordinaires qui répondent à certains critères seront admissibles au crédit d'impôt.

3.50 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Obligation de rendre compte insatisfaisante en rapport avec des contributions de l'ordre de 500 millions de dollars faites à des bandes indiennes

> Depuis 1967, notre Bureau signale au Parlement que les contrôles que l'on exerce sur les contributions faites à des bandes indiennes sont insuffisants. Malgré les recommandations du Comité des comptes publics, le ministère n'a pas encore mis sur pied de processus efficace d'obligation de rendre compte en rapport avec ces contributions. Le montant des contributions est passé de 300 millions de dollars, en 1979-1980, à plus de 500 millions de dollars en 1983-1984.

3.51 Depuis quelques années, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien transfère aux bandes indiennes la responsabilité de gérer des fonds publics qui sont affectés au financement de leurs divers programmes.

3.52 En 1967, 1977, 1978 et 1980, le Bureau a signalé au Parlement que les méthodes qu'utilise le ministère pour contrôler et surveiller les fonds publics qu'administrent les bandes indiennes n'étaient pas satisfaisantes.

3.53 L'une des modalités qui régissent ce transfert veut que les bandes remettent chaque année au ministère des états financiers vérifiés pour assurer une comptabilisation suffisante des fonds, ainsi que pour permettre le contrôle et l'évaluation des dépenses de la part du ministère. Plus de la moitié des rapports de vérification sur les états financiers que les bandes ont présentés au cours de l'année comportaient soit une réserve, soit une récusation.

3.54 Dans son sixième rapport, en date du 23 juin 1981, le Comité permanent des comptes publics reconnaissait les besoins différents des bandes et recommandait que le ministère et le Conseil du Trésor élaborent conjointement des processus d'obligation de rendre compte plus

pertinents, tant pour les bandes indiennes que pour le gouvernement, en ce qui concerne les diverses méthodes de financement et de réalisation des programmes.

3.55 Le ministère a soumis au Conseil du Trésor un mécanisme visant à assurer l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds. Le Conseil n'a pas approuvé cette méthode. Entre temps, le montant des contributions faites à des bandes indiennes est passé de 300 millions de dollars, en 1979-1980, à plus de 500 millions de dollars en 1983-1984.

3.56 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Contrôles douteux sur les versements tirés du compte de capital des Indiens

Durant l'exercice clos le 31 mars 1984, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a autorisé des versements à des bandes indiennes de 196 millions de dollars tirés du compte de capital des Indiens. Un conseiller juridique nous a indiqué que certains de ces paiements peuvent ne pas être conformes à la Loi sur les Indiens.

3.57 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est responsable de la gestion des "deniers des Indiens", c'est-à-dire tous les fonds recueillis, reçus ou détenus par Sa Majesté à l'intention des Indiens ou de leurs bandes et pour leur bénéfice. Les fonds des bandes indiennes font partie du Fonds du revenu consolidé et sont administrés conformément à la Loi sur les Indiens. Chacun de ces fonds est divisé en deux comptes - un compte de capital et un compte de résultats. L'article 64 de la Loi sur les Indiens prévoit que le ministre peut, avec le consentement du conseil d'une bande, autoriser des débours tirés du compte de capital des Indiens à un certain nombre de fins déterminées.

3.58 Durant l'exercice 1983-1984, le ministère a autorisé des versements de 196 millions de dollars tirés du compte de capital des Indiens. Un conseiller juridique nous a indiqué que si certains types de dépenses non en capital peuvent, aux termes de la loi, être légalement effectuées en puisant dans un fonds d'immobilisations, d'autres pourraient ne pas l'être. Il s'agit notamment des dépenses de fonctionnement à l'égard des programmes de bien-être, des services communautaires, de l'éducation permanente, des loisirs et des programmes de création d'emplois. Là où l'article 64 de la loi présente de réelles difficultés d'interprétation, et surtout dans le cas de sommes d'argent

importantes (et donc d'un important passif éventuel pour l'État), le ministère de la Justice a suggéré que de telles dépenses soient approuvées tant par les membres des bandes concernées que par le conseil de ces bandes. Le ministère de la Justice a de plus suggéré que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sollicite une opinion juridique auprès des tribunaux. Le ministère n'a pas donné suite à ces suggestions.

3.59 Selon le ministère de la Justice, l'État continue d'être responsable du contrôle des fonds au compte de capital, une fois qu'ils ont été remis aux conseils des bandes. Le ministre serait donc tenu d'examiner périodiquement la manière dont le plan de dépenses approuvé est mis en oeuvre et d'apporter, au plan ou à sa mise en oeuvre, toute modification qui semblerait être à l'avantage des bandes.

3.60 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Remboursement de services d'éducation qui totalisent 2,6 millions de dollars effectué sans l'autorisation du Parlement.

> En 1983-1984, le ministère a consenti, sans avoir obtenu l'autorisation du Parlement, à un règlement hors cour en vertu duquel il s'engageait à verser la somme de 2,6 millions de dollars à un conseil scolaire de la province de la Saskatchewan, au sujet de certains services d'éducation non prévus par la Loi sur les Indiens.
>
> Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fournit des services d'éducation aux Indiens qui habitent sur une réserve ou sur une terre de l'État.

3.61 La Loi sur les Indiens ne permet pas au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien d'offrir de l'aide financière à des Indiens qui n'habitent pas sur une réserve ou sur une terre de l'État, en vue de leur permettre de poursuivre leurs études. Néanmoins, le ministère a conclu une entente hors cour en vertu de laquelle il s'engageait à verser 2,6 millions de dollars à un conseil scolaire de la province de la Saskatchewan qui avait offert des services d'éducation à des Indiens qui n'habitent pas sur une réserve. A cette même époque, le conseil scolaire devait au ministère la somme de 821 000 $ en rapport avec des étudiants non autochtones qui fréquentaient des écoles réservées aux Indiens. Le ministère a demandé, et reçu, l'autorisation du Conseil du Trésor pour le versement de 1,8 million de dollars au conseil scolaire, soit les 2,6

millions de dollars que le ministère devait au conseil scolaire, moins les 821 000 $ que le conseil scolaire devait au ministère. Ce dernier a par la suite imputé la somme de 1,8 million de dollars à ses dépenses, mais a demandé au Parlement (dans le Budget supplémentaire des dépenses) l'autorisation pour seulement 101 000 $.

3.62 Comme la Loi sur les Indiens stipule clairement que les Indiens qui n'habitent pas sur une réserve ne sont admissibles à aucune aide financière pour poursuivre leurs études, le ministère aurait dû demander l'autorisation du Parlement pour le montant total de 2,6 millions de dollars versé au conseil scolaire. De plus, il aurait dû créditer la somme de 821 000 $ au Fonds du revenu consolidé.

3.63 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Paiements en double pour des services d'éducation.

> En vertu d'ententes conclues avec trois conseils scolaires de la province de l'Ontario au sujet des services d'éducation, le ministère a dû verser une somme de plus de 600 000 $ à titre de frais de scolarité pour les enfants de diverses bandes indiennes. Il avait déjà payé ces frais par le biais de contributions faites à des bandes indiennes.

3.64 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a conclu des ententes avec trois conseils scolaires de la province de l'Ontario au sujet des services d'éducation des enfants de diverses bandes indiennes. Il a par la suite conclu avec les mêmes bandes des ententes qui prévoyaient le versement de contributions, en vertu desquelles il devait remettre les fonds destinés aux frais de scolarité à ces bandes pour qu'elles les administrent et traitent directement avec les conseils scolaires.

3.65 Les bandes en question ont reçu les services d'éducation, mais elles n'ont versé aucune somme aux conseils scolaires, ou alors elle n'ont versé qu'une partie de la somme requise. Comme le ministère avait conclu des ententes avec les conseils scolaires au sujet du paiement des frais de scolarité, il était légalement tenu de payer ces frais. En dépit du fait que le ministère avait plus tôt fourni les fonds aux bandes, il a dû verser une somme de plus de 600 000 $, y compris les intérêts, aux conseils scolaires concernés.

3.66 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Perte attribuable à la délivrance d'un permis de coupe de bois sans autorisation

Le ministère a délivré un permis de coupe de bois sur une réserve indienne; ce permis a par la suite été déclaré non valide. En conséquence, le ministère a dû consentir à un règlement hors cour de l'ordre de 1,2 million de dollars avec la compagnie qui s'est vu refuser le droit de coupe.

3.67 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a délivré un permis de coupe de bois sur une réserve indienne pour la période allant d'octobre 1975 à avril 1977, puis il a renouvelé ce permis pour la période allant de mai 1977 à avril 1978. Comme le permis initial couvrait une période plus longue que prévue par le Règlement sur le bois de construction des Indiens, et comme le renouvellement de ce permis n'était donc pas valide, la bande indienne a demandé au détenteur du permis de quitter la réserve.

3.68 Une cour d'appel a convenu avec la bande que le permis n'était pas valide et que le renouvellement de ce permis ne s'était pas fait de façon légale. Devant sa dérogation au Règlement, le ministère a dû consentir à un règlement avec la compagnie privée des droits de coupe. Il s'ensuivit un règlement hors cour de l'ordre de 1,2 million de dollars, au mois de mai 1984, et une somme de 574 926 $ a été imputée aux comptes de 1983-1984.

3.69 Le ministère de l'Expansion industrielle régionale - Lacunes dans l'achat et la vente des trains LRC

En juillet 1982, le ministère de l'Industrie et du Commerce a acheté deux trains d'un fabricant canadien, aux termes d'un achat garanti. Le ministère a payé le prix garanti maximal de 9 millions de dollars, malgré le fait qu'une importante modalité de l'entente n'ait pas été respectée. Deux ans plus tard, soit en 1984, le ministère a vendu les trains à VIA Rail pour la somme de un dollar. Les trains sont hors service depuis le mois de mai 1982.

3.70 Au mois d'avril 1984, le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) transférait les droits de propriété de deux trains légers, rapides et confortables (LRC) à VIA Rail pour un dollar.

3.71 Les trains avaient été achetés par le ministère de l'Industrie et du Commerce (I et C) pour la somme de 9 millions de dollars en juillet 1982. L'achat a été effectué par suite d'une entente intervenue entre I et C et une entreprise manufacturière. Le but de l'entente était de favoriser la mise au point et la commercialisation du concept LRC. En vertu de cet accord, I et C a accepté de payer jusqu'à 9 millions de dollars pour les trains si une compagnie ferroviaire américaine renonçait à son option de les acheter. La compagnie américaine avait exploité les trains à bail, du mois de novembre 1980 au mois d'avril 1982.

3.72 I et C a payé le prix garanti maximal de 9 millions de dollars en dépit du fait qu'une importante modalité de l'entente n'ait pas été respectée.

3.73 L'entente stipulait que les trains devaient être retournés en bon état de fonctionnement, exception faite de l'usure normale. Or, une liste des défectuosités établie au mois de juillet 1982 par des experts-conseils de l'extérieur indiquait que les trains devaient faire l'objet de nombreuses réparations. Malgré la révélation de ces défectuosités, I et C a attesté, le 23 juillet de la même année que les trains étaient en bon état et il a autorisé le paiement de 9 millions de dollars.

3.74 En vertu d'une autre entente conclue le 18 janvier 1984, la compagnie a accepté d'effectuer les réparations signalées dans la liste des défectuosités. Ces réparations auraient dû être effectuées avant le paiement de 9 millions de dollars versé au mois de juillet 1982 pour l'achat des trains.

3.75 Aux termes de l'entente d'achat, la compagnie a déposé 500 000 $ en main tierce en vue de la commercialisation des trains, mais celle-ci ne s'en est jamais prévalue à cette fin. L'entente stipulait également que ces fonds devaient être versés à l'État si les trains n'étaient pas vendus dans les 18 mois suivant leur achat par I et C, soit au mois de janvier 1984. Cette date a par la suite été reportée au mois d'avril 1984. En raison de cette prolongation et du transfert de propriété au coût de un dollar, le 19 avril 1984, l'État a renoncé à la possibilité de recevoir la somme de 500 000 $.

Un des deux trains que l'État a achetés pour la somme de 9 millions de dollars.

3.76 Les trains ont été retirés du service commercial au mois de mai 1982. Au moment de notre examen, au mois d'août 1984, ils avaient été remisés et ne pouvaient toujours pas servir dans leur état d'alors.

3.77 Le ministère des Transports - Sept commissions de port ont conservé des gains annuels sans l'autorisation du ministre, comme l'exige le Parlement

> Au 31 décembre 1983, sept commissions de port avaient conservé au total 79 millions de dollars en revenus qui excédaient leurs dépenses, sans l'autorisation expresse du ministre des Transports, pourtant requise en vertu de la loi. Le ministère prend actuellement des mesures en vue d'accroître les responsabilités financières des commissions envers le ministre.

3.78 En vertu du paragraphe 15(2) de la Loi sur les Commissions de port, celles qui sont constituées en vertu de cette loi doivent verser au receveur général tous les revenus qui excèdent leurs dépenses à la fin de chaque exercice financier. Ces commissions peuvent, cependant, en vertu de la loi, conserver une partie ou la totalité de ces revenus pour leurs besoins futurs en capital ou en exploitation, non sans avoir obtenu l'autorisation expresse du ministre.

3.79 Au 31 décembre 1983, les sept commissions établies en vertu de la loi avaient conservé environ 79 millions de dollars qui représentaient des revenus qui excédaient leurs dépenses. Leurs états financiers de 1983 indiquaient que, dans la pratique, ces revenus avaient été conservés aux fins des dépenses en capital et des frais d'exploitation ultérieurs de chacune des commissions. Le ministère des Transports examine tous les ans les activités des commissions. Cependant, nous avons constaté que l'analyse des gains annuels des commissions était insuffisante pour déterminer si une partie des gains devrait être versée au receveur général. Il n'y a rien qui prouve que le ministère ait cherché à obtenir une décision du ministre au sujet de la retenue des gains excédentaires par les commissions.

3.80 Les représentants du ministère reconnaissent maintenant la nécessité de rendre officielles les autorisations requises. Ils envisagent de soumettre la question au ministre en lui demandant d'autoriser spécifiquement tout fonds affecté par une commission à

l'expansion. Celle-ci devra retourner les fonds excédentaires, si fonds il y a, au receveur général, conformément au paragraphe 15(2) de la loi. A notre avis, cette façon de procéder permettra d'accroître l'obligation de rendre compte des commissions envers le ministre. Nous nous proposons d'assurer le suivi à propos du règlement de cette question.

3.81 Le ministère des Transports - Fonds excédentaires de 74 millions de dollars fournis à VIA Rail

> L'an dernier, nous signalions dans notre Rapport qu'il était urgent que le gouvernement clarifie les conditions qui régissent les ententes actuelles concernant le financement de VIA Rail Inc., et qu'il examine les diverses possibilités de fournir à VIA Rail les fonds nécessaires à son fonds de roulement. Cette question n'est pas encore réglée, et le montant des fonds excédentaires fournis à VIA Rail est passé de 24 millions de dollars, en 1982, à 74 millions en 1983.

3.82 VIA Rail Canada Inc. a reçu la somme de 517 millions de dollars, tirés du Fonds du revenu consolidé, en vue de lui permettre de financer les acquisitions d'immobilisations autorisées durant les cinq premières années de la création du programme Services ferroviaires de voyageurs. Les conditions qui régissent le versement de fonds de capital stipulent que "le paiement maximal versé à VIA Rail se limite au moindre de ses dépenses en capital annuelles approuvées par le gouverneur en conseil, ou de ses besoins de trésorerie réels pour l'apport de capital". Dans notre Rapport de 1983, (paragraphe 17.14), nous mentionnons qu'au 31 décembre 1982 "...VIA Rail avait demandé, et reçu, au moins $ 24 millions du gouvernement fédéral pour des dépenses de capital, en sus de ses besoins réels de trésorerie pour l'apport de capital". Les représentants du ministère des Transports estiment que ce montant était passé à quelque 74 millions de dollars au 31 décembre 1983. Ces fonds excédentaires (voir la pièce 3.1) ont pour effet de gonfler le coût déclaré du Programme des transports de surface au cours des années où VIA Rail a reçu ces fonds.

3.83 En vertu des conditions qui régissent le financement de VIA Rail Inc., cette société doit rembourser les fonds excédentaires sur présentation d'une demande écrite de la part du ministre des Transports en ce sens. Les représentants du ministère ont soulevé la question des fonds excédentaires à plusieurs reprises au cours des deux dernières années, dans leurs communications avec VIA Rail. Le ministère nous a également laissé savoir que la société se servait des fonds en question

pour augmenter son fonds de roulement et ce, sans autorisation en ce sens. Le ministère soutient que cette façon de procéder n'est pas conforme aux ententes qui prévoient le financement de VIA Rail pour des acquisitions d'immobilisations.

3.84 On reconnaît maintenant de façon manifeste qu'il est nécessaire de récupérer tous les fonds excédentaires sur lesquels VIA Rail exerce un contrôle. A la fin du mois de juillet 1984, le ministère avait déjà retenu 43 millions de dollars à même les fonds en capital demandés par VIA Rail pour 1984-1985. Le ministère nous a indiqué que le montant total des fonds excédentaires actuellement en souffrance serait établi sous peu. Le recouvrement total est prévu d'ici la fin de l'année civile, et le montant recouvré sera porté au crédit du Fonds du revenu consolidé, à titre de remboursement de dépenses d'années antérieures.

3.85 De plus, des négociations sont en cours avec VIA Rail en vue d'élargir l'étendue de la vérification des réalisations financières et d'exploitation de VIA Rail. Le ministère entend mettre l'accent sur son examen mensuel du rendement actuel de la compagnie, par rapport aux budgets approuvés. Ces étapes devraient prévenir le versement de paiements à l'avenir, avant que cela soit nécessaire, ou de paiements qui dépassent les besoins.

3.86 Le ministère des Transports - Un paiement en double de 46,8 millions de dollars, versé en 1979 et en 1980 à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, n'a pas été retourné au Fonds du revenu consolidé

> Aucune mesure n'a encore été prise pour récupérer le paiement en double de 46,8 millions de dollars versé au Canadien National (CN); nous avons signalé cette question au Parlement pour la première fois en 1981.

3.87 Au paragraphe 15.6 de notre Rapport de 1981, nous indiquions pour la première fois que la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada avait reçu un double bénéfice du gouvernement, parce que le ministère des Transports n'avait pas tenu compte de toutes les retombées financières engendrées par une loi adoptée en 1978. Au paragraphe 17.85 de notre Rapport de 1983, nous indiquions que le ministère des Transports avait déterminé que le montant du double paiement versé au CN s'élevait à $ 46,8 millions. Au paragraphe 17.86, nous indiquions que le ministère doit d'abord obtenir l'approbation du Parlement s'il décide d'inclure

cette somme dans son prêt consolidé au CN qui est impayé, plutôt que de récupérer le double paiement.

3.88 Le paiement en double a été versé en 1979 et 1980 et inscrit au titre des dépenses du gouvernement pour ces années. Les intérêts créditeurs afférents à l'utilisation continue de cette somme de 46,8 millions, à laquelle le CN n'avait pas droit, s'élevaient à environ 20 millions de dollars au 31 mars 1984.

3.89 Des représentants du ministère nous ont indiqué au mois d'août 1984 que la question avait été soumise à différents ministres des Transports. Le ministère n'a pris aucune mesure pour obtenir l'autorisation du Parlement de prolonger la durée de son prêt au CN, ou pour récupérer le double paiement; il attend les directives du ministre. Dans ses états financiers, le CN continue de déclarer ce montant comme dette à long terme envers le Canada.

3.90 Le Compte du fonds des changes - Valeur de l'or et comptabilisation des gains réalisés sur la vente de l'or

De récentes modifications ont été apportées à la loi pour que les conventions comptables adoptées pour le Compte du fonds des changes soient explicitement autorisées. Avant leur adoption, l'absence d'une telle autorisation nous avait obligés de formuler une réserve dans notre rapport de vérification sur les états financiers du Compte.

3.91 Le Compte du fonds des changes est un compte établi au nom du ministre des Finances. Il est régi par la Loi sur la monnaie et c'est la Banque du Canada qui en a l'administration. Ce compte a pour objectif d'aider à contrôler et à protéger la valeur de l'unité monétaire canadienne à l'étranger.

Lingots d'or dans la salle de la pesée de la Banque du Canada.

3.92 Notre rapport de vérification présenté au ministre des Finances, pour l'exercice clos le 31 décembre 1983, comportait une réserve au sujet des conventions comptables adoptées pour le Compte. A notre avis, les conventions comptables qui s'appliquent à la valeur de l'or et à la comptabilisation des gains réalisés sur la vente de l'or

n'étaient pas conformes à l'article 16 de la Loi sur la monnaie et les changes (désormais la Loi sur la monnaie).

3.93 Des modifications apportées à la loi pour que les conventions comptables suivies soient explicitement autorisées ont été adoptées par la Chambre des communes le 23 mai 1984 et elles ont reçu la sanction royale le 7 juin 1984.

3.94 Pratiques douteuses au sujet de versements d'une rémunération à des membres de la gestion

Deux ministères ont versé une rémunération en espèces s'élevant au total à 163 806 $ à cinq membres de la catégorie de la gestion, au titre de congés annuels et d'ancienneté accumulés. Ces versements n'étaient pas autorisés, en vertu de la politique émise sur la rémunération de cette catégorie d'employés.

3.95 Au cours de l'exercice clos le 31 mars 1984, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et le solliciteur général du Canada ont versé une rémunération en espèces de l'ordre de 163 806 $, au titre de congés annuels et d'ancienneté accumulés, à des membres de la haute direction. Nous avons relevé quatre cas au CRTC et l'autre chez le solliciteur général. Les sommes ainsi versées variaient entre 12 130 $ et 77 966 $. Aucun de ces ministères n'a été en mesure de nous fournir la documentation appropriée qui autorise le versement de ces sommes.

3.96 D'après le Manuel de gestion du personnel, qui décrit les conditions d'emploi des fonctionnaires fédéraux qui font partie de la catégorie de gestion, les congés accumulés ne peuvent être convertis en espèces qu'au moment d'une cessation d'emploi. Cette condition ne s'applique à aucun de ces cas.

3.97 Nous avons discuté du caractère légal de ces paiements avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) qui est responsable de la mise en application de la politique en matière de rémunération des employés de cette catégorie. Le SCT nous a indiqué que ces paiements étaient légaux et ce, malgré les directives que renferme le Manuel de gestion du personnel. Il nous a précisé que les paiements avaient été autorisés en vertu d'une décision prise par le Conseil du Trésor en janvier 1982, mais qui n'a pas été promulguée. Le SCT n'avait pas communiqué officiellement

cette décision parce qu'il restait un certain nombre de points à régler. L'adoption subséquente de la Loi sur les restrictions salariales du secteur public fut une autre raison pour laquelle la décision n'a pas été communiquée.

3.98 Bien que la décision prise par le Conseil du Trésor au mois de janvier 1982, ne fut jamais communiquée officiellement aux ministères, certains d'entre eux en ont pris connaissance. Bien que le simple fait que cette décision n'ait pas été rendue officielle eût constitué une raison suffisante pour ne pas verser les paiements susmentionnés, le CRTC les a versés sur la foi de renseignements officieux au sujet de la décision du Conseil du Trésor. Pour sa part, le solliciteur général nous a fait savoir qu'il a versé les paiements après avoir reçu confirmation orale de la part du SCT que ce dernier avait pris une décision à ce sujet. De son côté, le SCT nous a indiqué que dans chaque cas où le personnel d'un ministère a demandé des directives à propos de ces versements, on les a avisés qu'il n'y en avait aucune qui les autorisait.

3.99 A notre avis, il s'agissait là de versements de rémunération douteux en ce qui concerne les membres de la catégorie de la gestion. A notre avis, le CRTC et le solliciteur général auraient dû chercher à obtenir un avis officiel et ils auraient dû s'abstenir de verser ces paiements jusqu'à ce qu'ils y soient officiellement autorisés par le biais d'une directive du SCT.

Rapport en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général portant sur notre examen continu des Programmes de tarification pétrolière et d'indemnisation

3.100 A la demande du gouverneur en conseil, le Bureau du vérificateur général effectue un examen continu de l'administration des dépenses du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole. Les premiers travaux ont porté sur l'exercice 1973-1974. De 1978 à 1982, cet examen a également comporté une vérification du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. Depuis 1982, nous avons également examiné l'administration des recettes et des dépenses du Système de comptabilité des indemnisations pétrolières, lequel constitue désormais un élément du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole.

3.101 Les articles 65.11 à 65.19 de la Loi sur l'administration de l'énergie autorisent l'imposition de redevances d'indemnisation pétrolière sur le pétrole canadien et le pétrole étranger, y compris les

produits pétroliers étrangers qui ont été traités, consommés ou vendus ou utilisés autrement au Canada. Les articles 71 à 76 de la loi autorisent le paiement d'une indemnité aux importateurs de pétrole brut étranger, aux producteurs de nouveau pétrole classique, d'ancien pétrole spécial et de pétrole synthétique, ainsi qu'aux entreprises qui effectuent le transfert de pétrole brut, de Montréal vers l'est du Canada. Cette indemnité est également versée lorsqu'il y a échange de pétrole brut canadien pour du brut étranger. En vertu de l'article 77 de la loi, ces recettes et ces dépenses sont regroupées dans le cadre du Système de comptabilité des indemnisations pétrolières. Depuis le 1er janvier 1984, une fraction désignée des recettes provenant de la redevance d'exportation sur le pétrole est comptabilisée sous ce système.

Opérations de la Comptabilité des indemnisations pétrolières

3.102 Le tableau ci-dessous donne un résumé des opérations comptabilisées en 1983-1984 et présente également les chiffres de l'exercice précédent (1982- 1983) pour fins de comparaison:

	1983-1984	**1982-1983**
	(en millions de dollars)	
Recettes		
Redevances d'indemnisation pétrolière	1 748 $	3 031 $
Redevances d'exportation sur le pétrole	2	-
	1 750	3 031
Dépenses		
Programme du prix de référence du nouveau pétrole 1 034	454	
Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole	541	1 398
Programme d'indemnisation du prix du pétrole synthétique	498	916
Programme du prix de l'ancien pétrole spécial	121	190
Programme d'indeminisation relatif au transfert du pétrole canadien	38	37
Programme d'échange du pétrole brut	1	1
	2 233	2 996

Surplus (déficit)	(483)$	35$

3.103 En vertu du protocole d'accord signé en 1981 avec l'Alberta en ce qui a trait à la tarification pétrolière et à la taxation de ce produit, le gouvernement fédéral s'est engagé à ce qu'il y ait, au cours de la période 1981-1986, un équilibre entre les recettes et les dépenses. Le mécanisme utilisé pour atteindre cet objectif consiste en un rajustement périodique du taux de la redevance d'indemnisation pétrolière. Le deficit accumulé au 31 mars 1984 était de 387 millions de dollars. La diminution importante, de 1982-1983 à 1983-1984, des recettes provenant des redevances d'indemnitsation pétrolière est attribuable à une réduction du taux des redevances, le 1er janvier 1983.

3.104 Depuis le 1er janvier 1984, toutes les redevances d'exportation sur le pétrole perçues en lieu et place du remboursement des indemnités relatives au pétrole exporté par les provinces sises à l'est de l'Ontario ont été désignées fraction des opérations du Système de comptabilité des indemnisations pétrolières. Cette désignation a été effectuée par le gouverneur en conseil, en vertu du paragraphe 77(2) de la Loi sur l'administration de l'énergie.

3.105 Les taux des indemnités ou des suppléments applicables aux quatre grandes catégories de dépenses ont été réduits de 1982-1983 à 1983-1984 à cause de la diminution de l'écart entre le prix international et le prix canadien du pétrole. Dans le cadre du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole, la diminution des taux alliée à la réduction du volume de pétrole importé ont entraîné une baisse des dépenses. En vertu du Programme d'indemnisation du prix du pétrole synthétique, la réduction des taux a permis de réduire les dépenses, bien que les volumes de pétrole soient demeurés passablement stables au cours des deux exercices susmentionnés. Toutefois, les volumes de pétrole assujettis au Programme du prix de référence du nouveau pétrole ont sensiblement augmenté. Cela a plus que compensé les résultats de la diminution des taux des suppléments et, au total, explique l'accroissement des dépenses.

3.106 Dans le cas du Programme du prix de l'ancien pétrole spécial, programme qui a débuté le 1er juillet 1982, les dépenses n'ont donc été engagées que pour une période de neuf mois, au cours de l'exercice 1982-

1983. Bien que les taux des suppléments aient diminué jusqu'au début de 1983-1984, les taux supérieurs des suppléments du prix de référence du nouveau pétrole ont pu s'appliquer à l'ancien pétrole spécial, à compter du 1er juillet 1983. Les prix du nouveau pétrole et de l'ancien pétrole spécial ont été les mêmes après le 1er juillet 1983, ce qui explique le fait que l'Alberta n'a pas établi de différence entre ces deux catégories de pétrole dans ses réclamations. Les paiements sont donc inclus dans les dépenses du Programme du prix de référence du nouveau pétrole.

Déchargement, à Dartmouth, en Nouvelle-Écosse, de pétrole brut étranger admissible à une indemnité aux importateurs de pétrole.

3.107 Le montant des dépenses engagées, en vertu du Programme d'indemnisation relatif au transfert du pétrole canadien ou du Programme d'échange du pétrole brut est demeuré pratiquement le même, entre 1982-1983 et 1983-1984.

Étendue de la vérification

3.108 Nous avons examiné les recettes et les dépenses du Système de comptabilité des indemnisations pétrolières, en conformité avec les normes de vérification généralement reconnues, et cet examen a comporté, par conséquent, les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

Conclusion - les opérations financières

3.109 A notre avis, les recettes et les versements, pour l'exercice clos le 31 mars 1984, ont été comptabilisés correctement dans les comptes du Canada et sont conformes aux lois et règlements pertinents.

Observations découlant de la vérification

3.110 Vérifications qui portent sur l'administration des programmes. Le vérificateur général de l'Alberta a publié, pour l'exercice clos le 31 décembre 1982, le rapport de sa vérification des encaissements et des décaissements qui se chiffraient à 294 millions de dollars, au titre du Programme du prix de référence du nouveau pétrole et du Programme du prix

de l'ancien pétrole spécial, en conformité avec les modalités du protocole d'accord signé par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta. Sa vérification, pour l'exercice clos le 31 décembre 1983, qui portait sur des encaissements et des décaissements de l'ordre de 666 millions de dollars, était en cours au moment où nous avons effectué notre vérification du Système de comptabilité des indemnisations pétrolières pour l'exercice clos le 31 mars 1984. Cette vérification, comme cela avait été convenu avec le ministère fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources, portait également sur certains objectifs précis de l'administration du Programme du prix de reférence du nouveau pétrole et du Programme du prix de l'ancien pétrole spécial.

Forage d'un nouveau puit de pétrole au nord de l'Alberta.

3.111 Dans le cas des programmes administrés par les provinces de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario, le personnel du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a soumis ces programmes à des vérifications qui portent sur des périodes allant jusqu'au 31 mars 1983.

3.112 Ces vérifications sont conformes aux modalités des protocoles d'accord signés avec les provinces participantes. En vertu de ces modalités, les provinces doivent autoriser l'accès aux comptes des programmes aux fins de leur vérification et examen par le gouvernement du Canada.

3.113 Au moment où nous avons effectué notre vérification pour l'exercice clos le 31 mars 1984, on n'avait soulevé aucune question d'importance.

3.114 Redevances non payées. Deux contribuables, en difficulté financière, doivent, au total, à l'État, 26,4 millions de dollars au titre de redevances non payées (l'une des sociétés doit, à elle seule, 26,2 millions de dollars). Des représentants du ministère suivent de près cette situation.

Modification du mandat de vérification

3.115 Au mois de décembre 1983, à cause des modifications importantes apportées au Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole, le vérificateur général a demandé au gouverneur en conseil de revoir les

directives qui portent sur la vérification du programme. La question a été soumise au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Après avoir discuté de cette question avec nous, et compte tenu, d'une part, du mandat élargi de vérification octroyé par la Loi de 1977 sur le vérificateur général et, d'autre part, de la mise en place de systèmes de vérification interne du programme, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a convenu de recommander au gouverneur en conseil d'annuler la directive donnée au vérificateur général de produire chaque année un rapport sur la vérification du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole.

3.116 Notre Bureau, tant qu'il n'aura pas reçu du gouverneur en conseil l'ordre formel de mettre fin à notre examen, continuera de produire chaque anée un rapport sur ce programme.

Rapport de 1984 sur l'examen du PPCG

Introduction

3.117 Le Programme de perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG) qu'applique le Bureau du contrôleur général (BCG) dans les ministères et organismes, dans le but d'y apporter des améliorations, fait l'objet d'une surveillance de la part de notre Bureau à la suite d'une demande du Comité des comptes publics. Grâce à un examen indépendant continu, nous pouvons renseigner le Parlement sur les progrès réalisés au chapitre du PPCG et sur la mise en oeuvre de plans d'action particuliers de la part des ministères.

3.118 Les principaux domaines visés par ces plans consistent dans la mise au point ou l'amélioration des systèmes de planification des ministères, la gestion et le contrôle financiers, les systèmes d'information sur la gestion et les opérations, la mise au point d'une fonction d'évaluation de programmes, d'une fonction de vérification interne et d'autres fonctions.

Étendue de l'examen

3.119 Notre examen de 1984 englobait tous les ministères et organismes qui ont été soumis à l'étude sur le PPCG du Bureau du contrôleur général, avant le 31 mars 1982. Il mettait l'accent sur l'état d'avancement des plans d'action et sur les progrès réalisés, au 31 mars 1984, dans la mise en oeuvre de plans d'action.

3.120 Cet examen s'est fondé sur l'information fournie par les coordonnateurs du PPCG dans les ministères et par les agents de liaison du BCG; nous n'avons pas vérifié cette information.

3.121 Nous avons effectué l'examen du PPCG en parallèle avec nos vérifications intégrées des ministères et organismes. En conséquence, les chapitres qui portent sur les vérifications intégrées, ainsi que le chapitre 5 (notre étude d'envergure gouvernementale de la vérification interne) nous ont fourni, lorsque cela était raisonnable et approprié de le faire, des observations et des recommandations de vérification sur les pratiques de gestion dans les principaux secteurs touchés par les plans d'action du PPCG des ministères.

État d'avancement des plans d'action

3.122 Au totl, il y a eu enquête du PPCG auprès de 31 ministères et organismes. Les activités de ces entités représentent environ 85 p. 100 des dépenses gouvernementales, exception faite de la dette publique.

3.123 Trois des 31 ministères qui faisaient partie de l'étude sur le PPCG ont été "désengagés" du processus. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a déclaré, dans une lettre adressée au BCG en 1983, que ses pratiques et contrôles de gestion s'étaient assez améliorés de telle sorte que la surveillance du BCG n'était plus nécessaire. Le BCG a déterminé que les systèmes de gestion du ministère de la Défense nationale étaient satisfaisants et ne requéraient donc pas de plan d'action. D'autre part, le ministère des Postes s'est "désengagé" lorsqu'il est devenu une sociéte d'État; il ne relève donc plus du mandat du BCG.

3.124 La pièce 3.2 fait le point sur les 28 plans d'action, au 31 mars 1984, en ce qui concerne leur approbation par le BCG, à savoir, celle de leur contenu, de leurs coûts et de leur stratégie de mise en oeuvre. Elle indique également les dates prévues d'achèvement, ainsi que des données sur le budget et les coûts.

3.125 Quatre ministères - MAS-Services, MAS-Approvisionnements, Revenu national, Impôt et Emploi et Immigration ont "gradué" du processus PPCG. Le BCG utilise ce terme lorsqu'il a examiné le plan d'action terminé, l'a jugé valide et satisfaisant et lorsqu'il a donné son approbation finale. La mise en oeuvre des plans de deux autres, le ministère de l'Expansion économique régionale et le ministère de l'Industrie et du Commerce, a pris fin en 1982 par suite de leur fusion. Celle-ci a donné naissance au ministère de l'Expansion industrielle régionale pour lequel on a préparé un nouveau plan d'action PPCG.

3.126 La pièce 3.3 indique les progrès que les 22 autres ministères et organismes ont réalisés dans la mise en oeuvre de leurs plans d'action ainsi que les changements survenus depuis le rapport de l'an dernier. La plupart des plans d'action ont fait l'objet d'une certaine révision en ce qui a trait au contenu ou au calendrier; cependant, 11 plans sur 22 ont fait l'objet d'importantes révisions et le BCG les a approuvés de nouveau.

3.127 La pièce 3.2 donne également les coûts de mise en oeuvre des plans d'action prévus par les 28 ministères visés par le PPCG. Les fonds

affectés au PPCG, et signalés par les ministères, s'élevaient à 273 millions de dollars. Environ 232 millions avaient été dépensés au 31 mars 1984. Comme les données relatives aux coûts à ce jour n'ont pas toutes été calculées de la même façon, nous ne pouvions déterminer leur exactitude.

3.128 Le 31 mars 1984, le BCG avait déterminé que le programme du PPCG produirait des avantages susceptibles de se répéter chaque année, de l'ordre de 144,9 millions de dollars et des avantages, non susceptibles de se répéter, de l'ordre de 19,1 millions. Les sous-chefs des ministères et organismes se sont en outre engagés à d'autres avantages de l'ordre de 75,1 millions. La confirmation de tous les avantages devrait faire l'objet de l'évaluation du PPCG commandée par le BCG.

Progrès dans la mise en oeuvre des plans d'action

3.129 Progrès des ministères. La pièce 3.3 indique les progrès qu'ont réalisés les 22 ministères qui travaillent actuellement à la mise en oeuvre de leurs plans d'action.

3.130 Les progrès sont résumés selon les données fournies par les ministères; un indicateur uniforme a été choisi pour permettre une évaluation raisonnable des progrès. Cet indicateur, comme on peut le voir à la pièce 3.3, constitue le nombre de tâches accomplies, en pourcentage, par rapport au nombre total de tâches dans un plan d'action donné. Dans ce contexte, une tâche est une activité, avec des dates précises de début et d'achèvement, entrepris pour améliorer un aspect quelconque des procédés et contrôles de gestion. La pièce 3.3 indique également le progrès en pourcentage par rapport à celui de l'an dernier.

3.131 La pièce 3.3 indique seulement les progrès réalisés par chacun des 22 ministères dans la mise en oeuvre de son propre plan d'action, conformément à un indicateur de progrès commun. Il était impossible de procéder à des comparaisons étant donné la taille, la complexité et le contenu différents de chacun des plans d'action. Par exemple, le plan de Revenu national, Impôt englobe 10 projets, alors que ceux de Transports Canada et des Affaires extérieures englobent chacun 87 et 121 projets.

Progrès réalisés dans les secteurs importants du PPCG

3.132 La pièce 3.4 regroupe les progrès réalisés par les 28 ministères, dont le travail relatif aux projets est soit terminé ou encore en cours, dans la mise en oeuvre des plans d'action afférents aux six secteurs fonctionnels importants du PPCG.

3.133 Ces renseignements, fournis par les ministères et le BCG, démontrent que, dans l'ensemble, les ministères ont réalisé des progrès considérables, au ours des quatre dernières années, dans la mise au point et l'amélioration de l'infrastructure des fonctions de vérification interne, d'évaluation de programmes, de planification et de gestion financière. Ils ont fait des progrès raisonnables dans la complexe mise sur pied de systèmes d'information sur la gestion, surtout au cours de l'année dernière.

Conclusion

3.134 Bien que les progrès dans la mise en oeuvre des plans d'action varient considérablement d'un ministère ou d'un organisme à l'autre, le pourcentage des tâches accomplies par rapport aux tâches totales prévues dans le cadre du PPCG était passé d'environ 65 p. 100, à la fin de 1982-1983, à environ 75 p. 100 au 31 mars 1984.

3.135 Jusqu'à maintenant, aucune évaluation n'a été effectuée pour mesurer les améliorations prévues aux méthodes et aux contrôles de gestion qui ont été mises en oeuvre. Il n'a pas non plus fait évaluer l'efficacité des mesures utilisées pour atteindre les buts et objectifs fixés. Il n'a pas fait évaluer dans quelle mesure le PPCG a réellement rendu les activités des ministères du gouvernement fédéral plus économiques, plus efficientes et plus efficaces.

3.136 En 1982, le Bureau du contrôleur général s'est engagé devant le Comité des comptes publics à commander une telle évaluation. En 1984, le BCG a fait appel à des experts-conseils pour effectuer cette évaluation. Le travail est présentement en cours.

Les grands projets d'immobilisations

3.137 Conformément aux intentions exprimées par le vérificateur général devant le Comité des comptes publics, en 1982, au sujet de l'examen périodique des projets d'immobilisations de l'État, le Bureau a entrepris l'élaboration des méthodes requises pour uniformiser son enquête sur ces

projets. Au cours de l'année, nous avons vérifié plusieurs grands projets d'immobilisations, notamment des projets de construction d'autoroutes, de bâtiments et de navires. L'acquisition de navires par la Garde côtière canadienne fut justement l'un de ces projets. Nous traitons des autres cas dans les chapitres qui se rapportent à des ministères en particulier.

La Garde côtière canadienne - Lacunes dans la conception des navires et dans les méthodes d'acquisition

3.138 Le Plan d'investissement de la flotte de la Garde côtière fait état de dépenses en capital de près de 3 milliards de dollars, sur une période de 30 ans, en vue d'assurer le remplacement des grands navires de la flotte, y compris des appels d'offres pour des brise-glace et des aides à la navigation. En outre, le programme d'acquisition d'équipement de recherche et de sauvetage amène des dépenses de l'ordre de 10 millions de dollars par année. Nous avons vérifié les méthodes d'acquisition et de gestion des projets, pour trois grands projets d'immobilisations, soit le marché de conception des baliseurs/petits brise-glace de la classe 1100; le brise-glace de la classe "R" (Des Groseilliers) et les vedettes de la classe 400 consacrées à la recherche et au sauvetage. Le ministère des Transports assure la gestion de ces projets et celui des Approvisionnements et Services assure l'administration des marchés.

3.139 Bien que la conception et la construction aient été jugées satisfaisantes, nous avons constaté, pour deux de ces trois projets, des lacunes dans les méthodes de conception et d'acquisition, et celles-ci avaient une incidence sur les coûts afférents à la durée d'utilisation, ainsi que sur la qualité de la construction. Devant la sortie de fonds importante prévue, il est essentiel que les acquisitions ultérieures de navires montrent un souci suffisant de l'économie.

3.140 Le brise-glace Des Groseilliers, livré à la Garde côtière en 1982 au coût de 62 millions de dollars, est doté de systèmes de propulsion fabriqués au Canada et qui, en raison de leur conception, exigent beaucoup d'entretien. La Garde côtière savait que ces systèmes demanderaient beaucoup d'entretien, mais elle les a acceptés parce qu'ils étaient les seuls accessibles au Canada, et elle n'a pas établi de comparaison entre les coûts afférents à la durée d'utilisation d'autres options. Le système de propulsion représente environ 15 p. 100 du prix total du navire. A notre avis, les dépenses à long terme engagées en vue de satisfaire certaines exigences de la politique sur le contenu canadien devraient, à l'avenir, être soumises aux ministres concernés.

Le Des Groseilliers, brise-glace à fort tonnage de la Garde cotière canadienne.

3.141 De plus, la taille de l'équipage du Des Groseilliers a été établie sans l'aide de méthodes scientifiques de pointe. Il s'ensuit donc que

l'équipage compte plus de membres qu'un navire commercial qui possède les mêmes caractéristiques. On nous a indiqué qu'il en était ainsi en raison des taches précises confiées au Des Groseilliers. Cependant, comme la Garde côtière n'a pas officiellement déterminé la méthode de fonctionnement la plus rentable, elle ne sait pas si la taille de l'équipage est la plus appropriée. La Garde côtière devrait s'assurer à l'avenir que la conception des navires indique la taille de l'équipage la plus rentable et elle devrait avoir recours aux méthodes scientifiques de pointe pour la déterminer.

3.142 Pour ce qui est des quatre vedettes de la classe 400 consacrées aux activités de recherche et de sauvetage, les marchés de construction ne définissaient pas clairement les normes en matière d'assurance de la qualité dont pouvaient se servir les inspecteurs du ministère des Approvisionnements et Services (MAS) pour évaluer le travail terminé. Ainsi, ces marchés ne mentionnaient pas les normes précises concernant la soudure de la coque d'aluminium. En conséquence, deux ans après la livraison, on a constaté que la coque des navires était mal soudée. Le ministère des Transports a dû verser la somme de 270 000 $ pour des réparations spéciales destinées à corriger ces défectuosités.

3.143 De plus, le MAS ne s'est pas assuré que le chantier naval était en mesure d'effectuer ce travail particulier, avant d'adjuger un marché de construction. On a découvert par la suite que le chantier n'avait pas les compétences nécessaires pour effectuer le travail de soudure des coques d'aluminium.

3.144 A notre avis, ces problèmes auraient pu être évités si le ministère des Transports avait clairement défini des normes appropriées en matière d'assurance de la qualité, et si le ministère des Approvisionnements et Services possédait une évaluation à jour des installations du chantier naval avant d'adjuger le marché.

3.145 Le ministère des Transports reconnaît que le recours aux méthodes scientifiques de pointe pourrait avoir pour effet éventuel de réduire la taille de l'équipage, mais il ajoute qu'à cause du fait que le Des Groseilliers s'inscrivait dans le cadre des objectifs d'un programme de relance économique d'envergure gouvernementale, le ministère était limité par le temps et n'a pu avoir recours à ces techniques. Le ministère des Transports nous a aussi avisés que la documentation en ce qui a trait aux marchés relatifs à la nouvelle série de navires de la classe 800 comporte des exigences en matière d'assurance de la qualité. Nous nous proposons

d'examiner la pertinence des programmes d'assurance de la qualité au cours de vérifications ultérieures.

1534-A-84001-F

Chapitre 4

Examen de la gestion de la trésorerie

22 octobre 1984

EXAMEN DE LA GESTION DE LA TRÉSORERIE

EXAMEN DE LA GESTION DE LA TRÉSORERIE

Table des matières

	Paragraphe	Page
Vue d'ensemble	4.1	4-1
Étendue de la vérification	4.6	4-2
Observations et recommandations		
Gestion de la trésorerie	4.9	4-2
Coût des arrangements bancaires actuels	4.15	4-4
Nouvelles négociations des arrangements financiers	4.25	4-6
Pratiques de facturation, de perception, de dépôt et de paiement	4.26	4-6

4

EXAMEN DE LA GESTION DE LA TRÉSORERIE

Vue d'ensemble

4.1 Le Fonds du revenu consolidé (FRC), qui constitue le compte de banque du gouvernement, connaît des rentrées et des sorties d'environ 500 milliards de dollars par année. Vu l'importance de ce flux monétaire, il est essentiel que le gouvernement fédéral exerce une bonne gestion de la trésorerie. Nous définissons la gestion de la trésorerie comme étant les activités liées à la facturation, à la perception et au dépôt des deniers publics, au versement de fonds et à l'utilisation des soldes de caisse du gouvernement. Le terme "trésorerie", quant à lui, désigne les sommes d'argent comprises dans le Fonds du revenu consolidé ainsi que les encaissements et les décaissements qui s'y rattachent.

4.2 Le ministère des Finances est chargé de s'assurer que le gouvernement dispose d'un encaisse suffisant pour s'acquitter de ses obligations et doit obtenir les fonds nécessaires au moyen d'emprunts. Toutefois, le ministère des Finances ne s'occupe pas de la gestion quotidienne de la trésorerie. Les responsabilités liées à cette activité sont largement partagées au sein du gouvernement fédéral.

4.3 Le Bureau du contrôleur général est chargé d'élaborer et d'évaluer, de façon continue, les systèmes et pratiques de gestion financière du gouvernement et de s'assurer qu'ils sont respectés. Il publie également des lignes directrices et des directives concernant ces systèmes et pratiques. Dans ce cadre, le Receveur général est chargé de l'élaboration et de l'administration des systèmes pour effectuer le dépôt des deniers publics dans le FRC et pour effectuer les paiements à partir du Fonds; il publie également des directives visant ces opérations. C'est à chacun des ministères et des organismes qu'il incombe de contrôler la facturation et la perception des fonds et d'établir le calendrier des dépôts et des paiements. Quant à la Banque du Canada, en plus d'établir la politique monétaire, elle joue aussi le rôle de banquier du gouvernement.

4.4 Tout comme dans le secteur privé, la gestion de la trésorerie a pis de plus en plus d'importance au gouvernement à cause de la hausse des taux d'intérêt et de l'ampleur du flux monétaire. A cause de cette

importance accrue, notre Bureau et la Commission Lambert ont incité le gouvernement à améliorer ses pratiques pour la gestion de la trésorerie.

4.5 En mai 1982, le gouvernement a entamé des négociations avec les institutions financières afin de réviser ses arrangements bancaires. Ces négociations sont toujours en cours et sont axées sur l'identification des services reçus, sur l'introduction de frais par service rendu, par exemple, le traitement des chèques, et sur le taux d'intérêt à l'égard des soldes en caisse.

Étendue de la vérification

4.6 Notre examen d'envergure gouvernementale sur la gestion de la trésorerie a surtout porté sur la gestion de cette activité comme telle, sur le coût des arrangements bancaires actuels avec les institutions financières, y compris les recettes générées par les soldes de caisse, et sur les pratiques de dépôt et de paiement. Nous n'avons effectué qu'un examen restreint des méthodes de facturation et de perception dans 10 ministères et organismes, étant donné que de prochaines vérifications intégrées, visant d'importants ministères générateurs de recettes, permettront un examen plus poussé de ces méthodes. Nous avons tenté de relever dans quels secteurs on pourrait réaliser des économies importantes.

4.7 Au point de vue organisationnel, notre examen a d'abord visé le ministère des Finances, le Bureau du contrôleur général, ainsi que les opérations du Receveur général. Nous avons aussi analysé certaines opérations des ministères, telles que les pratiques de facturation, de perception, de dépôt et de paiement, le tout dans l'optique de la gestion de la trésorerie. Nous avons examiné également les fonctions de gestion liées à la dette publique et à la stabilisation des devises étrangères afin de bien saisir comment elles se rapportent à la gestion de la trésorerie. Ces deux éléments sont étroitement liés aux questions de politique monétaire et fiscale qui n'entrent pas dans le cadre de cette vérification. Bien que nous ne soyons pas les vérificateurs de la Banque du Canada, nous avons discuté de son rôle de banquier du gouvernement avec ses représentants. Nous avons également discuté avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor du rôle que joue ce dernier dans la gestion de la trésorerie. Nous n'avons pas revu les pratiques de gestion de la trésorerie des sociétés d'État, mais nous avons examiné le calendrier des versements à ces organismes.

4.8 Les relations entre le gouvernement fédéral et les institutions financières, particulièrement les banques à charte, comportent bien des facttes importantes. Bien que notre vérification ait porté essentiellement sur le rôle des institutions financières comme fournisseurs de services bancaires au gouvernement, nous avons examiné d'autres aspects de ces relations, tels que les exigences concernant la réserve primaire, les dispositions à l'égard de l'impôt des corporations, l'émission et le rachat des obligations du gouvernement, afin de mieux comprendre les rapports plus larges entre le gouvernement et les institutions financières.

Observations et recommandations

Gestion de la trésorerie

4.9 La gestion de la trésorerie n'a généralement pas été reconnue comme étant, pour l'ensemble du gouvernement, une activité de soutien essentielle. Elle comporte l'administration de tous les paiements, dépôts et soldes de caisse du gouvernement, la facturation et la perception des deniers publics ainsi que les arrangements conclus avec les institutions financières. Ainsi, une bonne gestion de la trésorerie peut permettre de réaliser d'importantes économies de deniers publics. Pour ce faire, cette gestion doit être manifeste, efficace et bien coordonnée.

4.10 Les rôles et les responsabilités concernant la gestion de la trésorerie, y compris la coordination de cette fonction, ne sont pas clairement définis et sont assumés de façon si fragmentée qu'il n'existe pratiquement pas de pouvoir central qui assure l'entière responsabilité de ce type de gestion pour le gouvernement fédéral. Ainsi, lorsque nous avons discuté avec les représentants du ministère des Finances, du Receveur général et du Bureau du contrôleur général, les opinions quant à l'organisme ultimement responsable de la gestion de la trésorerie au gouvernement étaient fort divergentes.

4.11 Étant donné qu'aucune organisation n'a de responsabilités clairement définies pour tous les aspects de la gestion de la trésorerie, on a accordé relativement peu d'attention à cette fonction jusqu'à tout récemment, sauf en ce qui a trait à l'administration du FRC. Pour l'ensemble du gouvernement, les objectifs et l'ordre de priorité concernant la gestion de la trésorerie restent vagues, particulièrement en ce qui touche les activités essentielles comme la facturation et la perception des deniers publics, le traitement et le dépôt des recettes,

ainsi que le traitement et le paiement des comptes. Par exemple, nous avons constaté que, en général, les ministères ne tenaient pas tellement compte du coût de l'argent, même si cet élément est essentiel à une bonne gestion de la trésorerie. Les expressions "gestion de la trésoreri" et "coût de l'argent" figurent rarement dans les politiques, les lignes directrices et les directives publiées par les organismes centraux. Aucune organisation n'a été chargée de contrôler si les compensations indirectes consenties aux institutions financières correspondent à la qualité, au type, à la quantité, à la valeur et au niveau des services reçus. Le gouvernement n'a publié ni directive ni ligne directrice qui établisse un cadre permettant d'analyser ce rapport. Il faudrait définir clairement les rôles et responsabilités de chacun des ministères et organismes en matière de gestion de la trésorerie.

4.12 Nous avons constaté que le Receveur général avait pris un grand nombre d'initiatives à l'égard des opérations quotidiennes du FRC, par exemple, l'introduction de systèmes visant à accélérer le dépôt des deniers publics dans des comptes qui rapportent de l'intérêt et la conclusion d'accords permettant à tous les ministères de la Région de la capitale nationale de déposer directement à la Banque du Canada les chèques de plus de 50 000 $. De son côté, le Bureau du contrôleur général a récemment entrepris un certain nombre d'études en vue d'améliorer la gestion de la trésorerie au gouvernement, notamment, un examen portant sur les façons d'éliminer les versements prématurés aux sociétés d'État et une étude sur le choix du moment opportun pour payer les fournisseurs.

4.13 Par ailleurs, nous croyons que les occasions perdues de réaliser des économies et les problèmes mentionnés dans le présent chapitre découlent directement du manque de précision des rôles, des responsabilités et des liens hiérarchiques, dont nous avons déjà parlé.

4.14 Le gouvernement devrait clarifier les rôles, les responsabilités et les liens hiérarchiques pour la gestion de la trésorerie, afin de s'assurer que toutes les opérations de cette fonction soient accomplies en tenant compte de l'économie et de l'efficience. Le gouvernement devrait également voir à ce qu'il y ait un processus pour coordonner les diverses responsabilités et activités des organismes centraux.

> Commentaire du ministère des Finances: Il convient d'abord de signaler que des accords de coordination ont été mis en place, il y a plusieurs années, entre le Receveur général, le

ministère des Finances et le contrôleur général. Ces accords prévoient un échange quotidien d'information et des rencontres régulières entre hauts fonctionnaires. Par ailleurs, le Comité interministériel, formé dans le but de négocier la révision des accords bancaires, a, depuis 1981, ouvert la voie à une coordination globale. Une étude pour déterminer s'il convient de clarifier et de mieux coordonner les rôles et les responsabilités en matière de gestion de la trésorerie semble toutefois s'imposer.

Coût des arrangements bancaires actuels

4.15 Pour une bonne gestion de la trésorerie, il est essentiel de conclure les arrangements voulus avec les institutions financières en vue d'obtenir des services bancaires, par exemple, le traitement des chèques et des dépôts, à un coût avantageux, et de maximiser les intérêts gagnés sur les soldes de caisse en dépôt dans ces institutions. Selon les arrangements actuels, qui ont cours depuis 25 ans, les institutions financières rendent des services bancaires au gouvernement fédéral sans compensation directe. Toutefois, le fait que ces institutions utilisent certains soldes de caisse du gouvernement sans payer d'intérêt constitue une forme de compensation indirecte pour les services qu'elles rendent au gouvernement fédéral.

4.16 Au moment de leur adoption, en 1959, ces arrangements prévoyaient que l'intérêt, sur les soldes de caisse du gouvernement en dépôt dans les institutions financières, serait payé selon des taux et des modalités qui, d'après le peu de renseignements disponibles, semblaient être plus avantageux que ceux généralement accordés, même aux clients les plus importants de ces institutions. Toutefois, les changements survenus dans les pratiques bancaires ont, depuis, grandement affecté la situation privilégiée du gouvernement. Par exemple, le gouvernement gagne encore de l'intérêt uniquement sur son solde hebdomadaire minimal, alors que, depuis plusieurs années, les institutions financières versent de l'intérêt sur le solde quotidien.

4.17 Le gouvernement bénéficie d'une gamme variée de services bancaires, sans frais directs. Voici les plus importants d'entre eux; il s'agit du traitement:

- des chèques et mandats du gouvernement;
- des transferts directs de fonds;

- des mandats de poste;

- des dépôts du gouvernement;

- des paiements faits à la banque par les entreprises et les particuliers.

4.18 En échange de ces services, le gouvernement permet aux institutions financières d'utiliser certains soldes de caisse sans payer d'intérêt:

- 100 millions de dollars, c'est-à-dire les premiers 100 millions de dollars de l'encaisse totale du gouvernement répartis parmi toutes les institutions financières admissibles;

- les soldes de caisse quotidiens du gouvernement, dans la mesure où ils dépassent les soldes hebdomadaires minimaux de l'État;

- les fonds du gouvernement en transit dans le système bancaire.

4.19 Lors de notre vérification, le gouvernement n'avait pas déterminé la valeur de cette compensation indirecte accordée aux institutions financières. Par conséquent, il ne connaissait pas le coût des services bancaires reçus. Étant donné que les services rendus par ces institutions financières sont payés de façon indirecte, le coût des arrangements bancaires n'est ni identifié, ni communiqué distinctement dans les Comptes du Canada. A notre avis, le fait de ne pas connaître et, par conséquent, de ne pas déclarer ces coûts, a largement contribué au manque évident d'attention du gouvernement à l'égard du coût des arrangements bancaires actuels.

4.20 Dans le cadre de notre examen, nous avons estimé le coût indirect des services bancaires en terme d'intérêts perdus pour les cinq exercices financiers allant de 1979-1980 à 1983-1984. Nous avons considéré plusieurs taux d'intérêt avant de choisir 90 p. 100 du taux relatif aux bons du Trésor de 91 jours. Nous reconnaissons que nous aurions pu utiliser, dans ces calculs, d'autres taux tels que le taux des certificats de dépôt, avec ou sans escompte, pour les parties volatiles des soldes de caisse du gouvernement, ou une combinaison de taux. Étant donné la diversité de taux qui s'offraient à nous, nous avons retenu

celui des bons du Trésor uniquement pour montrer l'importance des sommes d'argent en jeu et la volatilité des coûts d'une période à l'autre. Il s'agit en fait du taux de référence utilisé en vertu des arrangements actuels avec les institutions financières. L'utilisation d'autres taux ou de combinaisons de taux donnerait évidemment des estimations soit plus élevées soit plus basses. Nous reconnaissons aussi que, au cours de cette période, les taux d'intérêt ont connu des sommets et des fluctuations inhabituels. Le coût réel des services bancaires au cours de cette période aurait été fonction des prix négociés par le gouvernement, à un moment donné, pour ses services bancaires et pour le taux de rendement relatif à ses soldes de caisse.

4.21 Nous avons estimé que le coût des services bancaires pour cette période de 5 ans s'est élevé à environ 348 millions de dollars, ce qui représente un coût annuel moyen de 70 millions de dollars. Il va sans dire que les coûts variaient considérablement d'une année à l'autre. Nous n'avons pas cherché à calculer les coûts antérieurs à 1979.

4.22 Dans le cadre de notre examen, nous avons étudié le rapport entre la compensation indirecte consentie aux institutions financières d'une part, et le type et la quantité des services bancaires reçus d'autre part. Pour le gouvernement fédéral, le coût de ces services, sous forme d'intérêts perdus, varie selon l'importance de l'encaisse et les taux d'intérêt en vigueur au lieu d'être fondé sur un barème relativement stable de coûts selon les services rendus.

4.23 Nous croyons que le gouvernement aurait pu économiser plus de 261 millions de dollars, soit environ 52 millions de dollars par année, au cours de la période de 5 ans allant de 1979 à 1984. Cela dénote un manque de souci d'économie en ce qui concerne le coût des arrangements bancaires. Si le gouvernement avait exercé un contrôle sur ces coûts, il aurait pu prendre des mesures pour assurer l'optimisation des ressources relativement aux services obtenus, et il aurait pu modifier les arrangements en conséquence.

4.24 Le gouvernement devrait s'assurer que le coût des services rendus par les institutions financières est contrôlé au moins une fois par année et que des modifications sont apportées, au besoin, aux accords conclus avec ces institutions.

Commentaire du ministère des Finances: Nous sommes entièrement d'accord avec cette recommandation. On a calculé

les coûts des services bancaires du gouvernement qui découlent des diverses propositions à l'étude en vue d'une révision des accords avec les institutions financières et, au besoin, on les met à jour. Cette méthode continuera d'être appliquée lorsqu'un nouvel accord sera en vigueur. Quant aux économies possibles, dont fait état le rapport, il convient de souligner que le coût implicite de l'accord actuel sur les services bancaires varie considérablement d'une année à l'autre selon la fluctuation des taux d'intérêt; il est en outre très sensible aux hypothèses concernant le taux d'intérêt qui serait consenti au gouvernement dans un nouvel accord.

Nouvelles négociations des arrangements financiers

4.25 Les négociations visant à réviser les arrangements bancaires du gouvernement avec les institutions financières ont débuté en mai 1982 et se poursuivaient au moment de notre vérification. Bien que nous reconnaissions le grand nombre de questions à régler pour passer à une méthode de compensation directe, tout retard dans la négociation et la mise en oeuvre de nouveaux arrangements reportera la possibilité de réaliser des économies qui, d'après nos calculs, peuvent être plutôt considérables.

Pratiques de facturation, de perception, de dépôt et de paiement

4.26 **Facturation et perception.** Les pratiques de facturation et de perception affectent directement la rapidité avec laquelle les fonds sont reçus et déposés. Nous nous sommes contentés d'examiner globalement les pratiques en vigueur dans 10 ministères et organismes, puisque d'autres vérifications intégrées, visant d'importants ministères et organismes générateurs de recettes, comprendront un examen détaillé des pratiques de facturation et de perception. Nous croyons cependant que le gouvernement pourrait réaliser des économies importantes en améliorant ces procédures. Nous avons constaté que les ministères examinés, dans l'ensemble, accordaient peu d'importance à la rapidité de perception des sommes dues au gouvernement. Par exemple, au 31 juillet 1983, un ministère avait des comptes débiteurs de 3,8 millions de dollars, dont 2,5 millions de dollars (86 p. 100) étaient en souffrance depuis plus de 90 jours. Si la période de paiement était réduite à une moyenne de 30 jours, on obtiendrait des intérêts supplémentaires d'environ 39 000 $ par année.

4.27 Le gouvernement devrait revoir et contrôler les pratiques et les procédures liées aux activités de facturation et de perception et prendre des mesures appropriées pour régler tout problème éventuel.

Commentaire du ministère des Finances: Nous reconnaissons le besoin de maximiser et d'accélérer la perception des sommes à recevoir et le dépôt des recettes. Nous sommes également conscients de la possibilité de réaliser des économies en matière de gestion de la trésorerie grâce, en partie, aux récents progrès de la technologie bancaire.

Cette situation se dégage clairement des recommandations du Conseil du Trésor qui ont donné lieu aux amendements suivants au projet de loi C-96 modifiant la Loi sur l'administration financière, qui facilitent: le repérage des débiteurs (par. 5(7)); le recouvrement des avances comptables (art. 31) et de deniers publics (art. 89); la déduction de sommes à recevoir, des sommes payables par la Couronne (art. 95); et la réception de garanties à l'égard des dettes payables à la Couronne (par. 95.1). De plus, un projet de règlement sur la radiation des dettes a été rédigé. Il vise à faire en sorte que les dettes ne soient pas radiées à moins qu'il soit bien évident qu'elles sont tout à fait irrécouvrables ou qu'il n'est pas rentable de prendre d'autres mesures en vue de leur recouvrement.

Quant aux directives, le Bureau du contrôleur général vient de terminer une étude de la section du chapitre 10 du Guide de l'administration financière portant sur les "comptes débiteurs" pour s'assurer, notamment, que les directives et lignes directrices concernant la perception rigoureuse et la relance de tous les comptes en souffrance sont claires.

Par ailleurs, le Bureau du contrôleur général a lancé une vaste étude sur la "gestion des sommes à recevoir", dans le but de déterminer toute possibilité d'amélioration dans ce domaine. Cette étude, à laquelle participent des ministères qui comptent 80 p. 100 des sommes à recevoir, évaluera les stratégies de perception et les politiques et les systèmes concernant les dépôts.

4.28 Dépôt. Pour réussir à exercer une bonne gestion de la trésorerie, il faut également réduire le temps nécessaire au gouvernement et au système bancaire pour traiter les dépôts et les paiements. Ainsi, en accélérant le processus de dépôt et en versant ses paiements

uniquement à la date prévue, le gouvernement peut utiliser ses fonds pour accumuler le maximum d'intérêt ou pour réduire sa dette. C'est pourquoi nous avons examiné les principales pratiques de dépôt et de paiement du gouvernement; nous avons tenté de relever et de quantifier, dans la mesure du possible, les situations où le gouvernement pourrait réaliser des économies importantes.

4.29 Pour faciliter le paiement de l'impôt sur le revenu au cours d'un exercice financier, on permet aux particuliers et aux corporations de déposer directement à leur banque les sommes d'argent dues au gouvernement. D'après un échantillon de ces transactions, nous avons constaté que les institutions financières prenaient en moyenne 2,3 jours civils pour expédier ces dépôts à la Banque du Canada. Toutefois, les banques affirment qu'elles peuvent compléter une transaction la journée même où elle a été amorcée. En effet, l'une des banques les plus importantes prétend que les banques canadiennes peuvent traiter entièrement un dépôt la journée même où il a été effectué, peu importe l'endroit où se trouve le compte. Nous nous demandons pourquoi le gouvernement ne profite pas de ce service, qui est offert aux autres clients des institutions financières. Étant donné qu'il ne reçoit pas ce type de service, le gouvernement perd environ 18 millions de dollars en intérêt chaque année.

4.30 Dans ses négociations avec les institutions financières, le gouvernement devrait s'assurer d'obtenir un service "la journée même" ou, à défaut, un avantage équivalent.

> Commentaire du ministère des Finances: Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Receveur général continuera de chercher à obtenir le service le plus rapide possible; il a déjà, du reste, réduit systématiquement le délai de service moyen au cours des dix dernières années. Les négociations en cours prennent explicitement en compte le coût de tout retard dans le virement des sommes d'argent.

4.31 L'argent reçu par les ministères et les organismes est déposé dans les institutions financières. Toutefois, ces dépôts ne sont pas crédités au gouvernement avant que les ministères et organismes n'aient fourni à la Banque du Canada une copie de la pièce de règlement de la banque (bordereau de dépôt). Bien que le processus de dépôt soit dans l'ensemble satisfaisant et régulièrement contrôlé par le Receveur général, nous avons constaté que certains ministères et organismes

n'expédiaient pas toujours la pièce de règlement de la banque à la Banque du Canada la journée où ils la recevaient. Ces retards font perdre au gouvernement environ 1 million de dollars en intérêt par année.

4.32 Le Receveur général devrait déterminer s'il existe d'autres méthodes, à part l'utilisation de pièces de règlement de la banque, qui permettraient d'accélérer le dépôt des deniers publics.

> Commentaire du ministère des Finances: Le Receveur général a déjà étudié d'autres méthodes, à part les pièces de règlement de la banque, et certaines d'entre elles feront l'objet d'un examen plus poussé. Il entend prendre des mesures pour mettre cette recommandation en oeuvre, une fois que les arrangements bancaires revisés seront en application.

4.33 Les ministères et organismes gouvernementaux peuvent déposer à la Banque du Canada les sommes supérieures à 50 000 $. Tous les chèques inférieurs a ce montant doivent être déposés dans d'autres institutions financières. Bien que ce service permette un transfert rapide de ces dépôts importants au FRC, il n'est offert qu'aux ministères et organismes situés dans la Région de la capitale nationale. A l'extérieur de cette région, les chèques de plus de 50 000 $ sont déposés dans des institutions financières. Cela ajoute, en moyenne, une demi-journée au traitement de la transaction. Par exemple, si la Banque du Canada offrait ce service de dépôt ou un service semblable aux centres fiscaux de Revenu national, Impôt situés à l'extérieur de la Région de la capitale nationale, lesquels ont accumulé, en 1983-1984, des dépôts de 13,6 milliards de dollars en recettes individuelles dépassant les 50 000 $, le gouvernement pourrait accroître ses intérêts créditeurs d'environ 2 millions de dollars par année.

4.34 Le gouvernement devrait étudier la possibilité d'offrir, aux ministères et organismes gouvernementaux situés à l'extérieur de la Région de la capitale nationale, le service de dépôt de la Banque du Canada ou un service semblable à celui offert par les bureaux de district des services du Receveur général.

> Commentaire du ministère des Finances: Une étude de faisabilité en ce sens a été effectuée il y a quelques années. Elle a été faite par le Receveur général et Revenu national, Impôt. L'étude a démontré que le coût d'élargissement de ces services était supérieur aux intérêts créditeurs éventuels. Le Receveur général se propose tout de même d'actualiser cette

étude et d'explorer la possibilité d'élargir l'utilisation des services de dépôt.

4.35 Avant d'effectuer ses dépôts, chaque ministère doit traiter les chèques qu'il reçoit. Étant donné que les principaux ministères qui reçoivent des recettes ne conservent pas de données justificatives pertinentes, ils ne peuvent établir combien de temps leur prend le traitement des chèques qu'ils reçoivent. Toutefois, nous avons relevé plusieurs cas où il serait possible d'améliorer le rendement à cet égard. Par exemple, il faut une journée ou plus pour traiter et déposer la majorité des chèques que reçoivent les centres fiscaux de Revenu national, Impôt. Si ce ministère réduisait d'une journée le traitement de ses recettes, les intérêts
créditeurs du gouvernement augmenteraient d'environ 7 millions de dollars par année.

4.36 Les ministères et organismes gouvernementaux devraient veiller à déposer leurs recettes dans les plus brefs délais.

Commentaire du ministère des Finances: Voir la réponse donnée à la recommandation du paragraphe 4.27.

4.37 Paiement. En avril 1983, le gouvernement a instauré un délai standard de 30 jours pour les paiements destinés aux fournisseurs de biens et de services. A notre avis, cette pratique est raisonnable, compte tenu que l'industrie applique habituellement un délai semblable. Selon les résultats des études menées conjointement par le Bureau du contrôleur général et le Receveur général, avec l'introduction de cette méthode, 80 p. 100 des fournisseurs sont payés dans un délai de 30 jours. Toutefois, cette pratique a également accéléré les paiements qui étaient déjà versés à temps. En conséquence, près de 2,2 milliards de dollars (36 p. 100 des paiements) sont versés aux fournisseurs au moins 20 jours plus tôt que dans le secteur industriel, où la norme est de 30 jours. Toujours d'après cette étude, ces paiements anticipés ont fait perdre au gouvernement, selon le nombre de jours prévus pour l'envoi par la poste, entre 18 et 22 millions de dollars en intérêt pour l'exercice 1983-1984.

4.38 Dans la mesure du possible, le gouvernement devrait s'assurer que les paiements destinés aux fournisseurs sont versés à la date prévue, ni avant ni après.

Commentaire du ministère des Finances: Comme en témoigne votre personnel, l'analyse effectuée par le Bureau du contrôleur général pour déterminer la politique de paiement de 30 jours établissait également le coût des paiements effectues avant échéance. A la lumière de la recommandation, des mesures appropriées seront recommandées.

4.39 Bien que nous n'ayons pas étudié les pratiques de gestion de la trésorerie des sociétés et des organismes d'État, nous avons cependant examiné les paiements qu'ont versés les ministères à ces sociétés et organismes pour régler les dépenses d'exploitation, couvrir les déficits et aider aux programmes d'investissement en immobilisations. Comme nous l'avons déjà mentionné par le passé, les ministères versent des fonds aux sociétés et organismes d'État avant que ceux-ci en aient réellement besoin. Nous n'avons pas pu établir le coût net, pour le gouvernement, de ces versements prématurés, étant donné que nous n'avons pas eu accès aux prévisions de caisse des sociétés d'État, ni aux renseignements connexes. En éliminant cette pratique, le gouvernement pourrait réaliser des économies d'intérêt importantes.

4.40 Nous sommes heureux de mentionner que le Bureau du contrôleur général, avec la collaboration du Receveur général, est à élaborer une proposition en vue d'éliminer la plupart, sinon la totalité, de ces paiements prématurés. Ce système est déjà utilisé pour la Société canadienne des Postes, et nous encourageons le gouvernement à étudier la possibilité de l'appliquer aux autres sociétés et organismes d'État.

4.41 En résumé, nous estimons que les pratiques actuelles de dépôt et de paiement coûtent au gouvernement, en intérêt perdu, au moins 43 millions de dollars par année, comme nous l'expliquons ci-après:

Intérêts créditeurs perdus	**En millions de dollars**	
Retards des institutions financières à traiter les paiements versés directement par les entreprises et les particuliers	18	$
Retards des ministères et organismes gouvernementaux à livrer les récépissés de leurs dépôts (pièces de règlement de la banque) à la Banque du Canada	1	
Retards à traiter les dépôts importants provenant des ministères et organismes situés à l'extérieur de la Région de la capitale nationale	2	
Paiements aux fournisseurs avant échéance	22	
	43	$

1523-A-84001-F

LA VÉRIFICATION INTERNE

FINAL

le 4 novembre 1984

LA VÉRIFICATION INTERNE

LA VÉRIFICATION INTERNE

Table des matières

	Paragraphe	Page
Évolution de la vérification interne au gouvernement du Canada	5.1	5-1
But et étendue de la vérification	5.7	5-4
Objectifs et incidences de la vérification interne	5.13	5-5
Observations et recommandations		
Suivi de l'étude menée en 1978 par le vérificateur général	5.20	5-7
La planification de la vérification	5.22	5-7
La planification annuelle et à long terme	5.24	5-9
La planification des tâches	5.27	5-9
Le champ d'application de la vérification	5.33	5-11
Les rapports de vérification	5.39	5-12
Les rapports annuels	5.43	5-13
Suivi et mise en application	5.49	5-14
L'auto-évaluation	5.55	5-15
Les comités de vérification	5.58	5-16
Autres questions d'intérêt particulier	5.63	5-17
La direction centrale	5.65	5-18
Utilisation du travail des vérificateurs internes	5.68	5-19
Réponse du gouvernement		5-22
Pièces		
5.1 Principales étapes de l'évolution de la vérification interne au gouvernement du Canada		5-2
5.2 Comparaison des données de 1978 et de 1984 au sujet des groupes de vérification interne qui respectent les critères ou normes		5-8
5.3 Résumé des normes de vérification interne du		

5

LA VÉRIFICATION INTERNE

Évolution de la vérification interne au gouvernement du Canada

5.1 Le gouvernement du Canada reconnaît, depuis plus de deux décennies, l'importance de la vérification interne. Le Bureau du contrôleur général (BCG) définit la vérification interne comme une fonction indépendante qui effectue un examen et une évaluation systématiques de toutes les opérations ministérielles, en vue de conseiller la direction sur l'efficience, l'économie et l'efficacité des politiques, des pratiques et des contrôles en matière de gestion interne.

5.2 Depuis la parution du Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco), en 1962, le gouvernement a pris d'importantes mesures pour donner une impulsion à l'expansion de la fonction de vérification interne. La pièce 5.1 énumère les principales étapes de cette expansion.

5.3 En 1978, le Bureau du contrôleur général mettait sur pied un programme de grande envergure pour accroître le qualité de la vérification interne pour l'ensemble du gouvernement. Dans un premier temps, en 1978, il a rédigé puis publié les Normes de la vérification financière interne dans le gouvernement du Canada.

5.4 En deuxième lieu, en 1980, il a fait en sorte d'élargir la portée de la vérification interne dans l'ensemble du gouvernement et de se pencher sur des questions de vérification précises qui découlaient des études PPCG sur les ministères. Sa Division des études spéciales et de la vérification interne qu'il a établie a pris diverses mesures pour aider les ministères à mettre sur pied des unités de vérification interne capables d'examiner toutes les fonctions et opérations des ministères, et d'en faire rapport. La Division leur a apporté l'aide et les conseils requis pour rédiger les plans et politiques, doter les postes de cadres, élaborer des méthodes de vérification et concevoir et organiser des programmes de formation. De même, elle a étudié périodiquement le rendement de ces groupes et recommandé aux sous-ministres les améliorations qui s'imposaient.

5.5 En troisième lieu, le Conseil du Trésor demandait, en 1981, au Bureau du contrôleur général de distribuer aux sous-ministres une ébauche des Normes de vérification interne. Approuvées en 1982, ces normes ont eu pour effet important, dans le domaine de la vérification interne, d'imprimer un mouvement, de la vérification financière à un examen de toutes les activités et opérations des ministères. Ces normes révisées ont donné lieu à un changement important et fondamental de la nature, de la portée, des buts et de l'importance de la vérification interne dans les ministères et organismes.

5.6 Les services de vérification interne des ministères et des organismes ont reçu davantage de ressources et ont joui d'une importance plus grande par le biais de liens hiérarchiques, à des niveaux plus élevés. Dans le but de mettre sur pied des services efficaces de vérification interne, le Bureau du contrôleur général a établi trois priorités, qui devaient être prises en considération simultanément, mais dont l'accent devait changer au fur et à mesure, notamment:

- tout d'abord, aider les ministères à établir une structure de vérification appropriée, y compris les politiques ministérielles, l'organisation, les liens hiérarchiques, les comités de vérification, les plans annuels et à long terme et les rapports annuels présentés aux sous-chefs;

- ensuite, veiller à l'élaboration de méthodes de vérification appropriées pour la réalisation de vérifications non financières, et assurer la formation nécessaire au personnel de vérification en mettant l'accent sur la réalisation de vérifications individuelles et sur la présentation de rapports qui s'y rattachent;

- enfin, appuyer les mesures destinées à améliorer la qualité des vérifications et des rapports de vérification dans tous les ministères et organismes, ainsi qu'à accroître et à structurer l'utilisation du travail de la vérification interne par les organismes centraux.

But et étendue de la vérification

5.7 Nous voulions, par le présent examen, mettre à jour notre étude de 1978 et déterminer dans quelle mesure les groupes de vérification interne des ministères respectent les Normes de vérification interne du BCG (voir la pièce 5.3 en fin de chapitre) et dans quelle mesure notre Bureau peut utiliser le travail des vérificateurs internes.

Nous voulions également savoir quelle contribution la vérification interne apporte, à ce stade de son évolution, à l'amélioration des opérations des ministères. En conséquence, nous nous sommes attardés davantage aux résultats des vérifications internes plutôt qu'au caractère approprié de la structure organisationnelle et du processus de gestion, comme c'était le cas en 1978.

5.8 Lors de notre étude d'envergure gouvernementale de 1978, nous avions décelé des lacunes importantes dans la plupart des 35 ministères et organismes examinés. Nous avions alors relevé des problèmes aux chapitres suivants: la portée, la planification et la réalisation des vérifications ainsi que l'établissement de rapports; la politique de vérification; l'organisation, la dotation et les liens hiérarchiques des groupes de vérification; l'appui de la direction à la vérification ainsi que le suivi des constatations de vérification.

5.9 Dans la présente étude, nous avons réexaminé les groupes de vérification interne de 31 des 35 ministères et organismes étudiés en 1978. Si le nombre de ministères est différent, c'est tout simplement à cause de la réorganisation gouvernementale.

5.10 Nous avons évalué le travail du Bureau du contrôleur général en ce qui a trait à l'orientation donnée aux groupes de vérification interne dans l'ensemble du gouvernement fédéral. A ce sujet, nous avons examiné les données pertinentes compilées par le BCG sur le niveau d'activité de la vérification interne dans 49 ministères et organismes fédéraux. Après avoir vérifié la base de données, nous avons conclu que les données fournies par le BCG étaient fiables et qu'on pouvait les utiliser, ce qui a permis d'éviter le chevauchement des tâches.

5.11 Dans le cadre de notre étude, nous avons choisi d'examiner les activités de vérification interne des 14 ministères qui suivent. Les ressources affectées, en 1983-1984, à la vérification interne dans ces ministères comprenaient 336 années-personnes autorisées et elles s'élevaient à 20 millions de dollars. Ces ministères représentaient environ 50 p. 100 des ressources humaines et financières totales attribuées à la vérification interne des ministères et organismes.

- Consommation et Corporations
- Communications
- Emploi et Immigration
- Pêches et Océans

- Santé nationale et Bien-être social
- Affaires indiennes et du Nord canadien
- Travail
- Bibliothèque nationale et Archives publiques
- Revenu national - Douanes et Accise
- Travaux publics
- Solliciteur général
- Statistique Canada
- Transports
- Affaires des anciens combattants

5.12 On retrouve, dans les chapitres sur la vérification intégrée de l'Agence canadienne de développement international et du ministère de la Défense nationale, des commentaires qui portent sur les groupes de vérification interne de ces deux entités. Les constatations s'accordent en général avec les résultats de cette étude. Elles n'apparaissent pas dans ce chapitre à cause du fait que le travail de vérification a été effectué à des périodes différentes.

Objectifs et incidences de la vérification interne

5.13 La vérification interne a pour but d'examiner et d'évaluer, de façon indépendante, les contrôles de gestion dans les grands secteurs financiers, administratifs et opérationnels et de recommander des améliorations, le cas échéant. Ces examens facilitent le travail des gestionnaires car ils permettent de déceler les faiblesses ou les possibilités d'amélioration de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité globales de leurs politiques, pratiques et contrôles de gestion interne. Une vérification interne devrait, plus précisément, déterminer s'il existe des contrôles qui permettent de s'assurer que les données utilisées par les gestionnaires et à des fins d'obligation de rendre compte de leur gestion sont précises et fiables; vérifier si l'on respecte la législation et les directives des organismes centraux et du ministère et vérifier si on prend des mesures appropriées pour assurer l'utilisation économique et efficiente des ressources et la protection des biens publics contre les pertes de tous genres.

5.14 Le vérificateur doit éviter avec soin de recommander des modifications aux systèmes, aux procédés et aux contrôles qui n'amènent que des améliorations marginales, car celles-ci engendrent des coûts supplémentaires, ainsi que de la frustration de la part des gestionnaires devant d'autres restrictions et contrôles, et ternissent la réputation des vérificateurs dont la vérification est considérée comme peu pratique

et peu productive. Il est donc essentiel que les vérificateurs se soucient des répercussions de leur travail lorsqu'ils planifient et effectuent une vérification, et lorsqu'ils formulent des recommandations et observations. Ils devraient, dans la mesure du possible, s'assurer que le coût d'application de leurs recommandations sera plus que compensé par les avantages que présentent celles-ci.

5.15 Voici les répercussions souhaitables au sein d'un organisme gouvernemental:

- amélioration des services offerts au grand public;
- réduction des coûts et augmentation des recettes;
- meilleures utilisation et conservation des ressources;
- accroissement du respect des lois, des politiques et directives;
- freinage des abus et fraudes éventuels.

5.16 Au cours de notre vérification, nous avons examiné des centaines de constatations de vérification interne. Nous n'avons pas été surpris de ce que la majorité d'entre elles portaient sur la mise en oeuvre d'une ou de plusieurs mesures de contrôle interne. Dans la majorité des cas, il était difficile de mesurer l'incidence sur les opérations d'un ministère, à cause du fait que ces mesures visaient l'accroissement du respect des lois, des politiques et des directives, ainsi que le freinage des abus et fraudes éventuels. Cependant, quelques-unes avaient une incidence importante et manifeste sur ces opérations comme en font foi les cas qui suivent.

5.17 **Cas n° 1** - Un ministère est en voie de modifier de façon radicale tous ses grands systèmes. Il y consacre des millions de dollars. Conformément aux normes de vérification interne du Bureau du contrôleur général, le groupe vérifie la phase qui précède la mise en oeuvre de ces modifications. Il constate que le temps nécessaire à l'achèvement et les ressources requises ont été grandement sous-estimés. Le groupe rapporte également le fait que le travail n'est pas aussi avancé qu'on l'avait indiqué. C'est en grande partie à cause des constatations du groupe de vérification interne que la haute direction réévalue la situation, repousse considérablement les échéances de la mise en oeuvre et autorise un autre plan. Le travail de vérification interne a donc permis de réduire la possibilité d'une phase d'élaboration insuffisante, ainsi que de modifications coûteuses par suite de la mise en oeuvre.

5.18 **Cas n° 2** - Un ministère met sur pied un programme de contributions qui requiert une inspection afin de déterminer si le travail pour lequel la contribution a été versée a réellement été mené à bonne fin. Une fois l'élaboration du programme terminée, le groupe de vérification interne effectue une vérification de la phase qui précède la mise en oeuvre. Le groupe recommande une réduction du nombre d'inspections à effectuer, en soulignant que, malgré une telle réduction, il serait possible d'en arriver à une conclusion statistique valable quant à l'administration du programme. On évalue à environ 600 000 $ l'économie éventuelle.

5.19 **Cas n° 3** - Un ministère entreprend une vérification de la gestion du matériel et des immobilisations. Cette vérification permet de constater qu'il occupe plus d'espace que ne le permettent les lignes directrices du Conseil du Trésor. Par suite des recommandations des vérificateurs, la consolidation requise a lieu et 4 200 mètres carrés sont remis à la disposition du ministère des Travaux publics. Cette situation donne lieu à une économie annuelle de l'ordre d'environ 650 000 $, ainsi qu'à une prise de conscience de la part des gestionnaires de programmes, devant le coût des locaux excédentaires.

Observations et recommandations

Suivi de l'étude menée en 1978 par le vérificateur général

5.20 Dans les années qui ont suivi notre étude de 1978, nous avons constaté que le gouvernement avait réalisé des progrès importants pour établir une infrastructure qui permette qu'on effectue une vérification interne d'une très grande portée dans ses ministères et organismes. Ces améliorations ont permis de combler la plupart des lacunes signalées dans notre Rapport de 1978.

5.21 La pièce 5.2 illustre l'amélioration considérable qu'ont réalisée les groupes de vérification interne pour respecter certaines normes ou critères importants depuis notre vérification de 1978. Lors de notre étude de la même année, nous avions examiné 35 ministères et organismes, alors que nous n'en avons examiné que 31 cette fois-ci. Nos constatations sont conformes aux progrès réalisés selon notre suivi de l'étude PPCG, lesquels progrès ont été signalés au chapitre 17 de notre Rapport de 1983. L'établissement d'une bonne infrastructure ne garantit pas l'efficacité de la vérification interne mais constitue une condition préalable.

La planification de la vérification

5.22 Un ministère fédéral constitue une organisation complexe, qui dépense des milliards de dollars et qui emploie des milliers de personnes. Dans bon nombre de cas, les ministères sont responsables d'une vaste gamme d'activités qui requièrent diverses méthodes d'administration de programmes et de financement. La structure administrative peut être répartie dans tout le Canada et comporter une décentralisation importante du contrôle administratif supérieur qui se trouve à Ottawa. Les variations dans l'étendue, la taille et la complexité des opérations, ainsi que le nombre restreint de ressources consacrées à la vérification, rendent impossible pour les vérificateurs internes une vérification poussée de tous les aspects des opérations du ministère. La priorité doit être accordée aux questions importantes. C'est un principe reconnu dans les "Normes de vérification interne dans le gouvernement du Canada", en vertu desquelles "la planification... donne (au chef d'ungroupe de vérification interne) un moyen de s'assurer que chacune des composantes de la responsabilité du groupe de vérification est prise en considération et d'organiser le travail de façon que le ministère puisse tirer le maximum des ressources (de vérification) disponibles".

5.23 Une planification s'applique aussi bien à la gestion des activités de vérification qu'à l'évaluation du rendement du groupe de vérification. En vertu des Normes de vérification interne de 1982, les ministères doivent avoir un plan à long terme (qui s'étale sur trois à cinq ans), un plan annuel approuvé par le sous- chef, ainsi que des plans appropriés à chaque tâche. Dans notre étude, nous avons examiné comment les ministères s'y prenaient pour planifier leur travail.

La planification annuelle et à long terme

5.24 Les normes du BCG recommandent aux groupes de vérification de répartir toutes leurs responsabilités de vérification en unités distinctes vérifiables et d'évaluer l'importance de ces unités par rapport à des facteurs comme leur taille, les risques de perte, l'importance que leur confère la direction et des vérifications antérieures. Il s'agit là d'une étape très importante, car elle oblige les gestionnaires de la vérification à s'attarder aux secteurs où l'utilisation des ressources disponibles servirait le mieux à atteindre les objectifs de vérification du ministère.

5.25 Tous les groupes de vérification examinés avaient établi des plans à long terme et les avaient fait approuver par le sous-chef. Nous avons remarqué que les groupes avaient réparti leur univers de vérification en unités vérifiables et qu'ils avaient identifié en général des facteurs afin d'établir les priorités. Il n'y avait toutefois que peu de documentation qui indique que les facteurs servaient à établir l'importance d'un secteur à des fins de vérification. Dans la pratique, nous avons constaté que certains groupes vérifiaient tous les secteurs sans égard à leur importance relative. Il n'était pas clair non plus, d'après les calendriers annuels de vérification, que les ministères avaient tenté d'utiliser les ressources de vérification de façon à ce qu'on en tire les meilleurs avantages. Cette situation accroît la possibilité qu'on utilise des ressources de vérification pour des secteurs relativement peu importants par rapport à d'autres secteurs du ministère.

5.26 Les ministères ont accompli des progrès, puisqu'ils tiennent compte de la portée élargie de la vérification dans leurs plans et qu'ils travaillent à l'établissement de priorités pour les vérifications. Afin d'assurer l'utilisation la plus efficace qui soit des ressources de vérification, il faut tenir compte de l'importance relative des domaines à vérifier. Nous croyons que l'expérience acquise, grâce au premier cycle de vérifications effectuées selon les normes, permettra aux ministères de raffiner leurs plans annuels et à long terme, de façon à s'assurer que les ressources de vérification sont affectées aux secteurs prioritaires qui présentent le plus d'avantages éventuels pour le ministère.

La planification des tâches

5.27 Après avoir déterminé le champ d'application d'une vérification, et avant même de l'amorcer, les groupes de vérification interne préparent des plans de travail. Ces plans sont conçus pour souligner les questions importantes, énumérer les techniques de vérification qui seront utilisées et fournir des détails sur la durée et les coûts prévus du projet. Au cours de la vérification, on effectue des rajustements en fonction des renseignements supplémentaires que l'on a obtenus.

5.28 Bien que les groupes de vérification élaborent des plans de travail, nous pensons que ceux-ci devraient, en général, travailler en plus étroite collaboration avec la haute direction et effectuer une

analyse plus rigoureuse et plus systématique des secteurs de vérification éventuels, en vue de dégager les grandes questions, les faiblesses dans les contrôles, et de déterminer les possibilités d'améliorations. A cette fin, il suffit généralement de procéder à une enquête préliminaire avant d'affecter des ressources pour toute la durée de la vérification. Si on négligeait de telles analyses approfondies, des secteurs peu importants pourraient être vérifiés de façon excessive, alors que des secteurs importants ne font l'objet que d'une vérification sommaire, une situation qui a pour effet de réduire l'efficacité globale de la vérification.

5.29 On ne devrait pas attribuer de ressources de façon définitive tant qu'une analyse de ce genre n'a pas été effectuée. Ce n'est qu'en procédant ainsi que le groupe de vérification peut s'assurer qu'il utilise ses maigres ressources de vérification de la façon la plus efficace et la plus productive qui soit. D'après notre examen des dossiers et rapports de vérification dans bon nombre de ministères, il était évident qu'un nombre considérable de ressources de vérification avaient été affectées sans que l'on fasse une analyse suffisante des risques. Une telle pratique peut engendrer la vérification d'éléments relativement peu importants, ce qui mène à des constatations mineures.

5.30 Le Bureau du contrôleur général a maintenant publié des lignes directrices sur l'élaboration de plans de vérification, dans le cadre de son manuel à l'intention des gestionnaires de la vérification des ministères. Ces lignes directrices comportent une interprétation plus poussée de la norme qui se rapporte à la fréquence des vérifications et abordent des questions comme le
choix de critères de sélection appropriés et la façon de les appliquer aux organisations et systèmes des ministères.

5.31 Les groupes de vérification interne devraient améliorer leur processus de planification, c'est-à-dire s'assurer que les plans soumis aux comités de vérification définissent et ordonnent les tâches de vérification selon l'ordre de priorité, et qu'en ce faisant, ils tiennent compte des préoccupations de la direction, de l'importance relative et des risques et avantages éventuels pour le ministère. Tout cela devrait être consigné dans des plans de vérification.

5.32 Les groupes de vérification interne devraient effectuer une analyse préliminaire des secteurs de vérification éventuelle, en vue de déterminer quelles grandes questions, faiblesses ou possibilités

d'amélioration pourraient ressortir d'une vérification approfondie. Cette façon de procéder permettrait de s'assurer que les maigres ressources de vérification sont utilisées de façon aussi efficace et productive que possible.

Le champ d'application de la vérification

5.33 Reconnaissant la nécessité de renforcer le processus de l'obligation de rendre compte, le Conseil du Trésor a publié les nouvelles Normes de vérification interne dans le gouvernement du Canada, au mois de mai 1982. Cette version révisée des normes élargit la portée du champ d'application de la vérification interne, afin de permettre aux vérificateurs internes de fournir une évaluation indépendante de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité des politiques, pratiques et contrôles de gestion interne. Ces normes ont été conçues pour accroître la qualité des vérifications internes et en faire un outil de gestion précieux qui permette d'améliorer les pratiques de gestion des ministères.

5.34 Nous avons constaté que l'étendue du champ d'application des vérifications variait considérablement d'un ministère à l'autre. Bien que les groupes de vérification aient planifié en général une vérification des programmes et opérations du ministère, ils avaient tendance à s'attarder aux questions financières et administratives. Les groupes de vérification interne de plusieurs ministères n'avaient pas évalué l'efficacité, au plan opérationnel, des politiques, pratiques et contrôle de gestion interne ou n'avaient pas examiné de façon suffisante les aspects importants de l'optimisation des ressources dans le cas des systèmes opérationnels. Ainsi, la plupart des groupes de vérification qui examinent les programmes et opérations des ministères ne se sont pas encore attardés de façon satisfaisante sur les préoccupations de la direction en matière de productivité et d'efficience. Bien que le champ d'application ait été considérablement élargi par rapport à celui des années précédentes, nous avons constaté que dans 10 groupes de vérification sur 14, il y aurait lieu d'améliorer le champ d'application sous ces aspects.

5.35 Nous avons également constaté ce qui suit:

- Sur 14 ministères et organismes que nous avons examinés, huit n'avaient pas encore vérifié leurs principaux systèmes informatiques.

- Deux groupes n'avaient vérifié les régions que lorsqu'ils avaient effectué des vérifications des secteurs fonctionnels de l'ensemble du ministère, d'où la possibilité de lacunes importantes en ce qui a trait au champ d'application de la vérification des opérations régionales. Lorsque l'on planifie le champ d'application de la vérification, il faudrait envisager à la fois des vérifications des secteurs fonctionnels et des unités de l'organisation.

- La plupart des groupes de vérification ne respectaient pas la politique du Conseil du Trésor voulant que les vérificateurs internes participent, dès le début, à la mise en place des systèmes, en vue de s'assurer qu'on intègre aux nouveaux systèmes les éléments de vérifications et contrôles nécessaires. Le coût de l'inclusion de ces éléments peut être très élevé une fois que des systèmes importants ont été mis en place; il est essentiel, croyons-nous, que les vérificateurs participent aux premières étapes de l'implantation.

- Dans un ministère où l'on avait mis beaucoup d'efforts dans la mise en place de systèmes informatiques, les groupes de vérification interne n'avaient effectué qu'un nombre restreint d'examens avant la mise en oeuvre. La haute direction se préoccupait du fait que les problèmes ou les contrôles déficients du système pouvaient n'être décelés qu'une fois celui-ci en opération. La direction était d'avis qu'il lui faudrait déployer plus d'efforts et affecter davantage de ressources financières à la modification ou à la révision du système à ce stade, plutôt qu'à la période qui précède la mise en oeuvre. C'est là le genre de préoccupation dont la haute direction devrait faire état lors des réunions du comité de vérification.

- Cette attitude était appuyée par un autre ministère, où l'examen et l'évaluation d'un grand système, par la vérification interne, avant sa mise en place, ont permis de déceler des faiblesses importantes dans le système et dans le plan de mise en oeuvre. En conséquence, la phase d'élaboration a été prolongée et cette situation a peut-être bien évité une interruption importante des services.

5.36 Le caractère approprié du champ d'application de la vérification est sujet à divers facteurs, notamment la disponibilité d'un personnel qui possède les qualités et les connaissances requises pour effectuer des vérifications de secteurs opérationnels, la qualité de la

planification, l'appui de la direction et les méthodes actuelles pour vérifier les secteurs non financiers.

5.37 Nous relevons le fait que le Bureau du contrôleur général, en collaboration avec les organismes centraux, les groupes de vérification et les spécialistes de divers ministères, est en voie d'élaborer des méthodes de vérification pour un grand nombre de secteurs non financiers.

5.38 La vérification interne devrait continuer d'élargir son champ d'application en vue d'y intégrer une évaluation des plus importants aspects des opérations des ministères, notamment les systèmes informatiques, ainsi que le coût-efficacité des pratiques et contrôles de gestion interne.

Les rapports de vérification

5.39 Le rapport présenté à la direction du ministère constitue le principal résultat d'une vérification interne. Ce rapport a pour but, notamment, d'indiquer à la haute direction si les principaux systèmes et contrôles opérationnels du ministère sont efficaces, s'il existe des données fiables et suffisantes et si elles servent à la prise de décisions, si les ressources sont obtenues et utilisées en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience, et dans quelle mesure l'on se conforme aux lois, politiques et aux procédés. Il sert également à formuler des recommandations en vue d'une amélioration. Pour atteindre ces objectifs, les rapports devraient être présentés aussitôt après la réalisation de la vérification, et les rapports présentés à la haute direction ne devraient renfermer des observations détaillées que sur les questions importantes, et indiquer que les questions de moindre importance ont été signalées au palier de direction approprié.

5.40 D'après les Normes de vérification interne, le rapport présenté par écrit doit être concis, opportun, complet et renfermer uniquement les constatations importantes, ainsi que des recommandations, le cas échéant. La réussite de la vérification interne dépend largement du respect de ces critères. On a accompli des progrès vers l'amélioration du processus d'établissement de rapports, mais il n'était pas surprenant que le caractère approprié et l'importance des rapports de vérification aient varié considérablement selon les ministères vérifiés. L'examen de ces rapports nous a permis de conclure qu'à quelques exceptions près, il y a place pour de l'amélioration. Il est très évident que l'on n'a pas tiré tous les avantages possibles des vérifications.

5.41 Nous avons relevé les problèmes suivants:

- Les rapports renfermaient maintes observations de peu d'importance pour la haute direction, et ce, dans la majorité des ministères. Bon nombre de rapports renfermaient tellement de questions peu importantes que l'attention de la direction était portée sur celles-ci plutôt que sur les questions importantes. Lorsque les rapports renfermaient des sommaires des observations plus importantes, celles- ci étaient énoncées en termes généraux comme "resserrer les contrôles financiers de ..." ou "améliorer les procédés opérationnels". Même les résumés étaient trop longs.

- Souvent, les rapports n'étaient pas rédigés et présentés en temps opportun. Alors que l'on envoyait des ébauches de rapports à l'entité vérifiée, il arrivait souvent que le comité reçoive le rapport final quatre à six mois après la fin de la vérification. Nous avons même relevé des retards de près de deux ans. Tout le processus de préparation d'un rapport comprend la rédaction de celui-ci, la discussion des constatations avec la direction, la revue du rapport et la traduction.

- A maintes reprises, les rapports ne renfermaient pas suffisamment de données sur les causes des problèmes ou sur les problèmes réels ou éventuels, si la situaton demeurait inchangée. En général, les rapports ne renfermaient pas le genre de renseignements nécessaires pour convaincre les lecteurs que le problème méritait leur attention. Nous avons constaté que bon nombre de groupes de vérification n'évaluaient pas suffisamment les avantages qui pouvaient découler de leurs recommandations, par rapport au coût de leur adoption et aux inconvénients possibles de contrôles supplémentaires.

5.42 Les utilisateurs des rapports de vérification interne que nous avons interviewés ont exprimé sensiblement les mêmes réserves que nous au sujet des rapports.

Les rapports annuels

5.43 Les Normes de vérification interne recommandent que les groupes de vérification interne présentent au sous-chef, au moins une fois l'an, un rapport qui décrit leurs activités et les résultats obtenus au cours de l'année précédente.

5.44 Dans la plupart des ministères que l'on a examinés, le groupe de vérification interne présentait dans les rapports annuels destinés aux sous-chefs un compte rendu de leurs activités et des résultats obtenus. Ils renfermaient, plus précisément, les données suivantes:

- un compte rendu des vérifications réalisées par rapport aux plans approuvés, ainsi qu'une note indiquant pourquoi il s'était produit des écarts;

- les faits saillants des questions plus importantes signalées dans les rapports de la vérification interne au cours de l'année précédente;

- les mesures correctives prises pour donner suite aux recommandations.

5.45 Nous avons constaté que, dans certains cas, les groupes de vérification avaient déployé peu d'efforts pour faire un rapprochement entre les constatations de diverses vérifications, en vue de déterminer si la question avait une importance générale ou cumulative. Dans un de ces cas, le sous-chef n'avait pas été mis au courant des principaux problèmes parce que l'importance de la question n'était pas évidente d'après les observations détaillées contenues dans une série de rapports distincts sur les opérations régionales.

5.46 Les problèmes que nous avons relevés au sujet des rapports de vérification se rapportaient à toutes les étapes du processus de vérification, qu'il s'agisse de la planification initiale ou de la rédaction proprement dite du rapport. En règle générale, il nous a semblé que les problèmes les plus fréquents étaient reliés au manque d'expérience de certains vérificateurs dans l'examen et l'analyse de domaines non financiers, à l'omission d'identifier les causes et effets des problèmes ainsi qu'à la pratique qui consiste à inclure dans le rapport présenté à la haute direction, toutes les constatations, quelle que soit leur importance. L'un des facteurs qui a contribué à cette situation pourrait être l'acceptation des constatations et des recommandations par la direction, qu'elle croie ou non que celles-ci

portent à conséquences, et le manque d'engagement à prendre des mesures correctives.

5.47 Les recommandations formulées dans les rapports individuels devraient être examinées et intégrées, si la situation s'y prête, pour que toute la portée des constatations semblables ou qui s'y rattachent soit indiquée et permettre ainsi de comprendre l'importance globale des lacunes décelées.

5.48 Les rapports de vérification devraient être concis, présentés aussitôt que possible, et décrire les problèmes de façon claire, avec les causes et les conséquences, réelles ou possibles, particulièrement lorsque c'est nécessaire pour convaincre les gestionnaires que les problèmes méritent leur attention.

Suivi et mise en application

5.49 La qualité d'une recommandation de vérification a une forte incidence sur son acceptation et sur ses possibilités d'amener des changements constructifs. En outre, il faut mettre sur pied un système de suivi approprié pour veiller à ce que les recommandations valides soient appliquées, et qu'elles le soient de façon à combler les lacunes sur lesquelles elles portent. D'après la norme sur le suivi, le groupe de vérification interne devrait s'assurer que l'on a convenablement donné suite aux recommandations de la vérification, et signaler toute mesure insuffisante.

5.50 Nous avons constaté qu'un certain nombre de recommandations qui datent d'une certaine époque n'avaient toujours pas été adoptées. C'est peut-être parce que les avantages de l'application de la recommandation ne sont pas évidents, que la question n'est pas importante par rapport au coût de l'application, ou que la direction ne s'est pas engagée comme elle le devrait. La plupart des groupes de vérification interne que nous avons examinés avaient un processus de suivi, soit comme activité distincte, soit comme cycle ultérieur. Bien qu'il faille faire preuve de discernement pour déterminer comment répartir les ressources entre le suivi et la vérification, il est essentiel de s'assurer que les recommandations d'importance ont donné lieu à des mesures correctives et qu'on a obtenu les résultats escomptés.

5.51 Cette méthode de contrôle pourrait aussi servir à évaluer périodiquement le rendement du groupe de la vérification interne. Elle indiquerait à ce groupe dans quelle mesure les renseignements qu'il fournit sont utiles et dans quelle mesure il contribue à atteindre les objectifs du ministère. Si le contrôle permet de constater qu'une recommandation n'a pas permis d'obtenir les résultats escomptés, les données recueillies lors de l'étape de contrôle pourraient servir à réévaluer la méthode de vérification.

5.52 A notre avis, les ministères doivent améliorer leurs méthodes d'examen des mesures prises par suite des recommandations de vérification et leur façon d'évaluer dans quelle mesure on a obtenu les résultats escomptés. Le Bureau du contrôleur général a publié un avis d'interprétation de la politique qui explique plus en détail la norme relative au suivi et aborde cette question.

5.53 Les groupes de vérification interne devraient améliorer les méthodes de suivi de façon à y inclure un rapport sur l'efficacité des mesures correctives prises pour combler les lacunes décelées et signalées dans les rapports précédents.

5.54 Les groupes de vérification interne devraient se servir des données qu'ils ont obtenues par le biais de rapports de suivi pour améliorer leurs méthodes de vérification.

L'auto-évaluation

5.55 La vérification interne est une fonction de soutien de la direction et des opérations des ministères. Comme c'est le cas pour toutes les fonctions de ce genre, il est important que le groupe de la vérification interne évalue sa contribution au ministère ou à l'organisme qu'il dessert. Les auto-évaluations de ce genre peuvent être utiles aux sous-chefs et aux groupes de vérification interne lorsqu'ils élaborent des plans, choisissent les domaines où il faut accentuer la vérification et rendent compte des résultats.

5.56 Mesurer les résultats obtenus par la vérification interne n'est pas une chose simple; toutefois, la vérification interne devrait, à notre avis, évaluer périodiquement ses réalisations par rapport au rôle qu'elle joue au sein de l'organisation qu'elle dessert. Elle devrait démontrer, dans une certaine mesure, que les services qu'elle assure auprès de la haute direction ont donné lieu à un accroissement de

l'efficience et de l'efficacité des politiques, pratiques et contrôles de gestion au sein du ministère.

5.57 Dans le secteur privé, où le succès d'une société est proportionnel aux bénéfices, à la part du marché et au rendement sur le capital, les services de vérification interne de certaines entreprises bien gérées définissent leurs réalisations en partie selon les retombées financières, notamment la réduction des coûts ou le taux de rendement obtenu pour chaque dollar consacré à la vérification. Nous convenons que les résultats de la vérification interne ne sont pas toujours quantifiables; ainsi, les avantages d'un taux plus élevé de respect de la politique du gouvernement en matière de langues officielles peuvent être évidents, mais il est presque impossible de les quantifier. Cependant, les groupes de vérification interne devraient, dans la mesure du possible, déterminer les répercussions de leurs activités sur les opérations du ministère qu'elles desservent. Nous pensons que ces évaluations seraient tout aussi utiles aux groupes proprement dits qu'aux sous-chefs, car elles leur montreraient dans quelle mesure la vérification interne a permis de rehausser la qualité des opérations du gouvernement.

Les comités de vérification

5.58 Les comités de vérification peuvent venir en aide aux groupes de vérification interne de maintes façons, notamment:

- fournir des conseils et des directives sur des secteurs importants qui font l'objet d'une vérification donnée;

- exercer une surveillance des mesures correctives prises par suite d'importantes recommandations de vérification;

- veiller à ce que des ressources suffisantes soient attribuées aux groupes de vérification interne;

- protéger le caractère indépendant des groupes.

5.59 Les Normes de vérification interne tiennent compte de ces fonctions et elles renferment des lignes directrices valables pour la création d'un comité efficace.

5.60 Tous les ministères examinés avaient mis sur pied un comité de vérification. Malgré cette observation positive, nous avons remarqué ce qui suit dans certains ministères:

- Certaines réunions de comité n'étaient que pure formalité. Les comités se réunissaient souvent pour une période assez brève, juste avant la tenue d'une réunion régulière du comité de gestion qui se composait des mêmes membres. Dans la plupart des ministères, les comités de vérification regroupaient la totalité des membres de la haute direction.

- Certains membres des comités de vérification ne semblaient pas comprendre clairement leur rôle et leurs responsabilités, ou ils ne savaient pas très bien ce qu'on attendait d'eux. Leur efficacité serait accrue si on leur remettait une lettre officielle de nomination indiquant clairement le rôle et les responsabilités de chacun.

- La taille de certains comités de vérification peut les empêcher de fonctionner avec efficacité. Bon nombre de ministères affectent tous les hauts fonctionnaires aux comités de vérification. Il est difficile de déterminer la taille optimale d'un comité de vérification; cette question mérite un examen attentif. Cependant, un certain nombre de comités regroupent trop de membres pour être réellement efficaces.

5.61 Si un comité de vérification a la taille appropriée, si les membres se réunissent et présentent des rapports comme il se doit, et s'ils assument suffisamment de responsabilités, il peut servir à améliorer les méthodes grâce auxquelles les ministères atteignent leurs objectifs. Un comité de vérification peut aider de façon importante à accroître le rendement d'un ministère en améliorant le statut et l'efficacité du service de vérification interne. Nous avons constaté que le Bureau du contrôleur général avait inclu d'autres directives au sujet des comités de vérification (membres et tâches) dans son manuel à l'intention des gestionnaires de la vérification.

5.62 Chaque ministère ou organisme devrait remettre une lettre officielle de nomination à chacun des membres de son comité de vérification pour lui expliquer les responsabilités qu'il devra assumer à titre de membre.

Autres questions d'intérêt particulier

5.63 Informatique. En 1982-1983, le gouvernement fédéral a consacré environ 610 millions de dollars et 10 000 années-personnes à l'informatique. L'informatique est devenue l'une des principales caractéristiques des opérations du gouvernement. La taille et l'importance des activités informatiques des ministères exigent qu'elles soient examinées de plus près par des vérificateurs internes. Le BCG émet des lignes directrices sur la vérification des systèmes informatiques. Cependant, bon nombre des ministères ne pouvaient compter sur un nombre suffisant de spécialistes qui soient capables de vérifier les systèmes informatiques, d'examiner les contrôles de systèmes informatiques en cours d'élaboration ou actuels, ou de se servir des ordinateurs pour réaliser leurs vérifications.

5.64 Chef de la vérification interne. Le groupe de la vérification interne assume une responsabilité importante de l'évaluation du processus de gestion, et la haute direction doit pouvoir se fier à son évaluation des opérations du ministère. L'efficacité du groupe dépend largement de la compétence du chef. Nous avons remarqué que certaines personnes nommées récemment à ce poste important n'avaient aucune expérience de la vérification. Bien que l'expérience de la gestion organique puisse être d'une grande utilité pour l'exercice de ce poste, il est aussi important, sinon plus, que le titulaire ait l'expérience pour diriger et effectuer la vérification. Ces nominations n'ont été faites qu'à la fin de notre vérification sur place; nous n'avons donc pu déterminer leur incidence.

La direction centrale

5.65 Comme première étape pour assumer ses responsabilités quant à l'application d'une vérification interne à l'ensemble du gouvernement, le Bureau du contrôleur général a procédé ainsi:

- élaboration et publication de Normes de vérification interne qui ont été recommandées au Conseil du Trésor;

- réalisation d'études approfondies des groupes de vérification interne au sein des ministères, puis présentation de rapports aux sous-chefs sur le rendement de leurs groupes de vérification par rapport aux normes, ainsi que des conseils sur la façon d'accroître le rendement (au mois de décembre 1983, 19 rapports avaient été rédigés et présentés; 5 autres étaient au stade de l'ébauche);

- établissement de liens entre les groupes de contrôle de la politique des organismes centraux et les groupes de vérification interne.

5.66 Le Bureau du contrôleur général en est maintenant à la deuxième étape, c'est-à-dire à l'élaboration de méthodes et d'une formation appropriées à l'intention des gestionnaires et des préposés à la vérification. Cette activité a compris:

- l'élaboration de guides de vérification sur toute une gamme de domaines non financiers (en collaboration avec des groupes des ministères);

- la création d'avis d'interprétation de la politique qui apportent des conseils précis sur des aspects particuliers de la vérification interne, notamment sur le suivi et sur les feuilles de travail;

- l'évaluation des besoins en formation des vérificateurs internes du gouvernement, en collaboration avec la Commission de la Fonction publique.

5.67 Le Bureau du contrôleur général a indiqué qu'il se proposait, en 1984, d'insister sur l'élaboration, au sein des ministères, de mesures de contrôle de la qualité et de l'efficacité des verifications internes et des rapports qui s'y rattachent. Nous croyons que ces mesures seront importantes pour les ministères, afin de les aider à profiter pleinement des services de vérification interne en place. Nous croyons qu'une direction centrale efficace doit se poursuivre, et qu'il faudrait accorder plus d'importance à l'évaluation des répercussions de la vérification sur les opérations des ministères.

Utilisation du travail des vérificateurs internes

5.68 Par la présente étude, nous voulions, entre autres choses, déterminer dans quelle mesure notre Bureau peut utiliser le travail des groupes de vérification interne des divers ministères et organismes. Pour nous assurer que notre travail de vérification est effectué de façon économique, et afin d'éviter le chevauchement des tâches, nous utilisons autant que possible le travail des groupes de vérification interne des ministères. Bien que le mandat et la portée de la vérification de notre Bureau diffèrent des groupes de vérification interne, nous utilisons de

plus en plus, depuis quelques années, le travail de ces groupes qui porte sur les méthodes et activités particulières de certains ministères.

1511-A-84001-F

LA GESTION DES BIENS IMMOBILIERS

29 OCTOBRE 1984

LA GESTION DES BIENS IMMOBILIERS

LA GESTION DES BIENS IMMOBILIERS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	6.1	6-1
Étendue de la vérification	6.14	6-4
Observations		
Gestion du processus d'acquisition	6.25	6-6
Définition des besoins et des exigences	6.29	6-7
Exemples	6.34	6-8
Gestion des projets	6.39	6-10
Information de gestion	6.40	6-10
Bien-fondé des méthodes d'acquisition	6.43	6-10
Gestion des opérations	6.46	6-11
Utilisation des locaux	6.47	6-11
Nettoyage	6.60	6-14
Entretien	6.61	6-14
Gestion des risques	6.68	6-15
Services d'utilité publique et économies d'énergie	6.73	6-17
Gestion du portefeuille	6.76	6-17
Étendue du portefeuille de biens immobiliers du gouvernement fédéral	6.78	6-18
Objectifs de politique pour la gestion des biens immobiliers	6.94	6-21
Respect des directives et lignes directrices énoncées dans la politique administrative du Conseil du Trésor	6.96	6-21
Exigences de la politique pour le contrôle de l'utilisation efficiente des biens immobiliers	6.99	6-22
L'importance d'information sur les coûts, pour la gestion économique et efficiente des biens immobiliers	6.110	6-24
L'importance du coût de renonciation dans l'utilisation efficiente des biens immobiliers	6.112	6-25
Exemples	6.116	6-26
Subventions non divulguées	6.126	6-28

Conclusions 6.131 6-29

Recommandations 6.1396-30

Pièce

6.1 Répartition des terrains et bâtiments entre les divers ministères 6-2

6

LA GESTION DES BIENS IMMOBILIERS

Introduction

6.1 La gestion des biens immobiliers est un sujet complexe, qui s'étend bien au-delà des simples terrains et bâtiments. En effet, les améliorations et ouvrages divers, comme les routes, les canaux et les pistes d'atterrissage, font également partie des biens immobiliers. De fait, par bien immobilier, on entend tout droit, intérêt ou avantage afférent à un terrain, un bâtiment, autres améliorations et ouvrages, qu'il soit détenu par titre de propriété, location à bail, servitude, droit de passage ou option.

6.2 Les ministères et organismes du gouvernement fédéral détiennent et administrent la majeure partie des terrains et bâtiments de la Couronne. Ensemble, ils constituent l'entité comptable du gouvernement du Canada, dont les résultats financiers sont publiés dans les Comptes publics du Canada.

6.3 Selon le Répertoire immobilier central (RIC) du gouvernement, publié le 31 mars 1984, les ministères et organismes fédéraux possèdent 20 millions d'hectares de terrain et 62 700 immeubles (dont 5 400 sont loués), ce qui représente une superficie de 24 millions de mètres carrés. Bien que la valeur inscrite de ces biens immobiliers soit de un dollar dans les Comptes publics du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor estime que leur valeur actuelle est de 40 à 60 milliards de dollars.

6.4 En 1983-1984, les ministères et organismes fédéraux ont consacré environ 671 millions de dollars à l'acquisition de terrains et bâtiments, et environ 454 millions à l'acquisition d'autres améliorations et ouvrages. En 1983-1984, ils ont vendu pour environ 10 millions de dollars de biens immobiliers. Si l'on exclut les salaires et traitements versés pour leur gestion, les dépenses annuelles engagées relativement aux biens immobiliers, en subventions tenant lieu d'impôts fonciers, en frais d'exploitation et d'entretien, et en loyers, se sont chiffrées à environ un milliard de dollars.

6.5 Les autres biens de la Couronne sont détenus par les sociétés propriété de l'État. Selon le RIC du 31 mars 1984, les sociétés d'État

détiennent 122 800 hectares de terrain et 7 400 bâtiments ayant une superficie totale de 5 millions de mètres carrés. Cependant, certaines sociétés d'État, dont les Chemins de fer nationaux (CN) et Air Canada, ne déclarent pas leurs avoirs immobiliers au RIC.

6.6 La responsabilité pour la gestion des biens immobiliers est partagée par divers ministères et organismes. Le ministère des Travaux publics (MTP) joue le rôle d'organisme de services communs en s'occupant d'acquérir et de fournir des locaux à bureaux, ainsi que d'offrir aux ministères et organismes, des services d'acquisition et de gestion des biens immobiliers. Cependant, quelques autres ministères, dont ceux de la Défense nationale, des Transports, des Affaires indiennes et du Nord canadien, et de l'Environnement, détiennent de nombreux avoirs immobiliers et s'occupent également de l'acquisition et de la gestion de biens immobiliers. Le ministère des Travaux publics verse aussi des subventions tenant lieu d'impôts fonciers et s'occupe de la gestion ou de la vente de biens immobiliers déclarés excédentaires par les ministères et organismes, en vertu de la Loi sur les biens de surplus de la Couronne. Le gouvernement ne finance pas ses biens immobiliers par hypothèque. Toutefois, une partie de l'intérêt de la dette nationale, dont s'occupe le ministère des Finances, pourrait etre attribuée à l'acquisition de biens immobiliers particuliers.

6.7 Les ministères doivent appliquer avec efficience les politiques administratives émises par le Conseil du Trésor. Le Bureau du contrôleur général établit les normes de vérification interne et examine l'efficacité des pratiques de vérification interne des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor évalue l'efficacité des politiques administratives et élabore de nouvelles politiques ou révise les politiques existantes.

6.8 Le principal énoncé de politique du gouvernement sur la gestion des biens immobiliers se trouve au paragraphe .1.1 du chapitre 110 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor:

> Le gouvernement a pour politique d'administrer les biens immobiliers fédéraux de façon économique et efficiente et de manière à allier la prestation efficace des services gouvernementaux à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes.

6.9 Un élément fondamental du processus décisionnel relatif à l'acquisition, à l'utilisation et à l'aliénation de biens immobiliers consiste en une évaluation de la meilleure façon d'appliquer les trois objectifs distincts énoncés dans cette politique.

6.10 **Économie dans l'acquisition des biens immobiliers.** Le Bureau du contrôleur général, dans ses Normes de vérification interne, définit le terme "économie" ainsi:

> L'économie signifie les conditions dans lesquelles les ressources de toutes sortes (personnel, matériel, outillage, terrains, immeubles, etc.) sont acquises. Une opération est économique lorsque les ressources nécessaires sont acquises en quantité et en qualité voulues au coût le plus bas possible. Elle porte donc sur la quantité, la qualité et le prix des ressources achetées.

6.11 Dans le cas des biens immobiliers, par exemple, le "coût le plus bas possible" signifie le coût le plus bas par rapport à la vie utile du bien, plutôt que le coût initial le plus bas ou la dépense courante la plus basse. L'appendice A du chapitre 110 du Manuel de la politique administrative souligne l'importance d'établir le prix de revient des biens immobiliers en fonction de leur durée d'utilisation.

6.12 **Efficience dans l'utilisation des biens immobiliers.** Dans les Normes de vérification interne, le Bureau du contrôleur général définit ainsi le terme "efficience":

> L'efficience a trait au rapport entre les biens et services produits, d'une part, et les ressources utilisées pour les produire, d'autre part. Un programme ou une opération gouvernementale est efficient si les ressources de toutes sortes (personnel, matériel, outillage, immeubles, etc.) pour produire les biens et services nécessaires à la réalisation des objectifs d'un programme sont bien utilisées. Une organisation atteint un niveau très élevé d'efficience lorsqu'elle produit un rendement maximum avec une quantité donnée de ressources ou lorsqu'elle atteint ses objectifs moyennant un coût minimal.

6.13 Cette définition indique que l'efficience est fonction de la façon dont les ressources de toutes sortes sont utilisées. Elle suppose

donc que tous les coûts pertinents sont pris en considération lorsqu'on évalue l'efficience.

Étendue de la vérification

6.14 Notre vérification avait pour but de déterminer si les ministères et organismes fédéraux tenaient dûment compte de l'économie et de l'efficience dans la gestion des biens immobiliers.

6.15 Nous avons examiné la gestion des terrains et bâtiments par les ministères et organismes fédéraux, ainsi que les données gouvernementales sur les terrains confiés aux Chemins de fer nationaux et sur ceux concédés à la Compagnie de chemins de fer du Canadien pacifique, terrains qui pourraient être rendus au gouvernement dans certaines circonstances.

6.16 Les biens immobiliers, que le gouvernement fédéral utilise à l'étranger pour des fins autres que militaires, sont acquis et gérés par le ministère des Affaires extérieures. En 1982, dans le cadre de notre vérification des Activités à l'étranger, nous avons traité de la gestion du portefeuille des biens, propriété de l'État, et des biens loués, dont le ministère est responsable. Nous avons donc exclu ces biens immobiliers du cadre de la présente vérification. En 1983, lors de la vérification de Parcs Canada, nous avons traité de l'acquisition et de l'aménagement des nouveaux parcs. En conséquence, nous n'avons pas examiné les parcs nationaux et lieux historiques, sauf les sites urbains.

6.17 Nous n'avons pas étudié les questions suivantes:

- les activités immobilières des sociétés d'État;
- les améliorations (routes, canaux et pistes d'atterrissage);
- les territoires indiens;
- les terres territoriales qui ne sont pas réservées à un ministère ou organisme en particulier.

6.18 Devant la quantité impressionante d'avoirs immobiliers du MTP et devant le rôle d'organisme de services communs qu'il joue en matière de gestion immobilière, nous avons coordonné la présente vérification

avec la vérification intégrée de ce ministère. Les résultats de cette dernière sont donnés au chapitre 13.

6.19 Étapes de la durée d'utilisation. Dans notre Rapport de 1980, nous répartissions en cinq étapes la durée d'utilisation du matériel. Ces etapes s'appliquent tout aussi bien à la gestion des biens immobiliers.

<ERROR: Graphics Frame Lost>

6.20 Nous avons étudié toutes les étapes de la durée d'utilisation et, pour en parler, nous les avons regroupées comme suit:

- le processus d'acquisition (étapes de la définition des besoins, de la définition des exigences et de l'acquisition);
- l'exploitation des immeubles, y compris l'utilisation de l'espace (étape de l'utilisation);
- la gestion du portefeuille de biens immobiliers, y compris l'aliénation des biens, le cas échéant (étape de l'aliénation).

6.21 Nos observations sont fondées sur l'examen d'étapes particulières de la durée d'utilisation d'un échantillon de 130 biens immobiliers différents, comprenant des immeubles et des terrains vagues. Cet échantillon présente les mêmes caractéristiques que l'ensemble des biens immobiliers du gouvernement fédéral, à savoir:

- le nombre de biens loués par rapport au nombre de biens qui appartiennent aux ministères;
- la proportion des biens détenus par chaque ministère;
- les genres d'immeubles (administratifs, opérationnels, résidentiels et institutionnels);
- l'âge des immeubles;
- leur répartition géographique au Canada.

6.22 **Critères de vérification.** Pour vérifier la gestion des biens immobiliers, nous avons fait appel non seulement à nos critères de vérification, établis en 1980 pour la gestion du matériel, mais aussi à des critères fondés principalement sur les directives et lignes directrices de la politique administrative du Conseil du Trésor. Lorsque la situation s'y prêtait, nous avons également eu recours à la politique ministérielle en vue de préciser notre interprétation des directives et lignes directrices plus générales du Conseil du Trésor.

6.23 Vous trouverez nos observations à la rubrique suivante, intitulée "Observations". Nous avons examiné l'économie de l'acquisition des biens immobiliers dans le cadre de la "Gestion du processus d'acquisition". Nous avons examiné l'efficience de l'exploitation des immeubles, c'est-à-dire l'utilisation de l'espace et la gestion des biens (entretien, nettoyage, etc.), et nous en rendons compte à la rubrique "Gestion des opérations". Enfin, à la rubrique intitulée "Gestion du portefeuille", nous parlons des concepts d'économie et d'efficience par rapport à la gestion des biens immobiliers, ce qui comprend l'efficience de l'utilisation des biens immobiliers et la mesure dans laquelle ces derniers permettent d'atteindre des objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes.

6.24 Les sections "Conclusions" et "Recommandations" regroupent certaines observations particulières et donnent nos conclusions et recommandations au sujet de l'ensemble de la fonction de gestion des biens immobiliers.

Observations

Gestion du processus d'acquisition

6.25 Le gouvernement acquiert des biens immobiliers soit par le biais de la location à bail ou de la location-achat, soit par le biais de l'achat et de la construction. Dans la présente section, nous traitons des résultats de notre examen du processus d'acquisition des biens immobiliers par le biais de l'achat de terrains et de la construction de bâtiments. La vérification intégrée du ministère des Travaux publics (chapitre 13) porte sur l'acquisition des biens immobiliers par le biais de la location à bail ou de la location-achat.

6.26 Dans notre Rapport de 1978, nous traitions de la planification de 13 projets d'acquisition d'immobilisations, dont 5 visaient des biens immobiliers. A ce moment, devant l'absence de données appropriées sur

les coûts et le manque de contrôles efficaces, nous avions conclu que le processus d'acquisition des immobilisations ne nous semblait pas répondre à des normes raisonnables d'économie. Nous avions également fait remarquer que, même si les directives et lignes directrices de la politique du Conseil du Trésor sur la gestion des projets d'acquisition d'immobilisations répondaient pour une large part à nos critères, il était trop tôt pour en évaluer les répercussions.

6.27 En 1979, dans le cadre de notre vérification intégrée du MTP, nous avons examiné neuf projets d'acquisition d'immeubles à bureaux polyvalents. Nous avions signalé que huit des neuf projets ne répondaient pas à des normes raisonnables d'économie.

6.28 Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné 20 projets de construction de biens immobiliers. Quatorze d'entre eux ont été réalisés par le MTP, pour son propre compte ou pour celui de ministères clients. Nous avons également sélectionné deux projets du MDN, de moins de 5 millions de dollars, pour les ajouter aux 12 projets de construction examinés dans le cadre de la vérification intégrée du MDN (voir le chapitre 12). Nous avons également choisi quatre projets d'agrandissement d'aéroports, réalisés par le ministère des Transports. Pour évaluer les répercussions des directives et lignes directrices actuelles du Conseil du Trésor, nous avons choisi des projets terminés récemment ou sur le point de l'être.

Définition des besoins et des exigences

6.29 Les directives et lignes directrices de la politique du Conseil du Trésor sur l'acquisition des biens immobiliers et sur la gestion des grands projets de la Couronne fournissent les indications requises pour le processus d'acquisition. En outre, les ministères qui font l'acquisition de biens immobiliers, notamment les Travaux publics, la Défense nationale et les Transports, ont établi des méthodes et systèmes détaillés pour la réalisation de leurs projets. Ces méthodes et systèmes sont généralement fondés sur la politique administrative du Conseil du Trésor. Toutefois, malgré ces politiques et méthodes, les difficultés qu'on éprouve à traduire les besoins en exigences ou projets particuliers et les changements imprévus à ces besoins ont parfois donné lieu à des retards ainsi qu'à des augmentations de coûts.

6.30 La réalisation d'objectifs gouvernementaux plus vastes peut parfois faire partie des besoins en matière de biens immobiliers. Le

Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor précise comment il faut prendre en considération ce genre de besoins:

> Lorsque la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes entraîne le recours à des mesures de financement autres que celles prévues à l'égard du besoin, que ce soit en vertu de la même autorisation qui a permis de financer le besoin ou en vertu d'une autre autorisation, les ministères devront faire état séparément de ces objectifs et de leur financement tout au long du processus d'analyse et de prise de décision ainsi que dans toute présentation faite au Conseil du Trésor.

6.31 Cette directive a pour but d'exiger des ministères qu'ils analysent d'abord les acquisitions envisagées comme si l'économie et l'efficience étaient les seuls facteurs importants dans le processus décisionnel, puis qu'ils décrivent les objectifs plus vastes à atteindre et en estiment les coûts supplémentaires.

6.32 En règle générale, nous avons trouvé peu de preuves qui indiquent que les gestionnaires analysent les coûts et les avantages propres à ces objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes lorsqu'ils font l'acquisition de biens immobiliers. Une exception partielle, que nous avons relevée dans notre échantillon, est l'analyse fournie au Conseil du Trésor par Revenu national, Impôt, pour la décentralisation de ses centres fiscaux. Le coût supplémentaire, résultant de la décision du gouvernement de construire six centres fiscaux régionaux, avait été clairement indiqué dans cette analyse. On avait en outre estimé le nombre d'emplois que créerait chacun des centres proposés.

6.33 Dans le cas de 13 des 20 projets d'acquisition examinés, nous avons constaté que la définition des besoins avait été bien réalisée et consignée, et que le processus d'acquisition s'était déroulé facilement jusqu'à la conception et à l'élaboration du cahier des charges. Ces projets ont été terminés à peu près à la date prévue, selon les exigences prévues en matière de coût et de qualité. Cependant, dans le cas des sept autres projets, les besoins n'ont pas été établis et consignés de façon satisfaisante. Cette situation a donné lieu à des problèmes pour la définition des exigences et, en fin de compte, à des retards, à des augmentations de coûts et à des installations qui ne répondent pas entièrement aux besoins opérationnels.

Exemples

6.34 Les deux exemples suivants illustrent bien les problèmes que peut entraîner une mauvaise définition des besoins.

6.35 **Institution Drummond, située à Drummondville (Québec).** Cet établissement a été construit par le MTP pour le compte du Service correctionnel du Canada. On avait d'abord établi, en 1973, qu'on avait besoin d'un petit établissement à sécurité moyenne pour 150 détenus. Entre 1973 et 1979, année où l'on approuva les nouvelles exigences, on a dû déployer des efforts considérables pour réévaluer les besoins, changer le site de Sainte-Anne des Plaines à Drummondville, modifier l'envergure du projet et le niveau de sécurité de l'établissement envisagé.

6.36 La construction a été interrompue pendant environ quatre mois, à la fin de 1978, pour attendre l'approbation du plan quinquennal. On a arrêté le projet du milieu de 1979 jusqu'au milieu de 1980. La construction a repris en 1981, avec un budget approuvé de 34,3 millions de dollars, budget qui ne comprenait pas le coût des travaux de conception réalisés antérieurement. En mai 1983, face à l'augmentation de la population carcérale, le Conseil du Trésor a approuvé une majoration de l'ordre de 2,2 millions de dollars en vue de la construction d'une unité supplémentaire de 42 cellules, une option qui était prévue dans la conception initiale. En juin 1984, le Conseil du Trésor a approuvé une nouvelle majoration, de l'ordre de 4,4 millions, destinée à couvrir les frais engagés durant les années 1970, ainsi que les frais additionnels d'ingénierie parce qu'on avait décidé de réaliser le projet par étapes. Au moment de notre vérification, la date prévue pour la fin de la construction avait été fixée à l'automne de 1984, soit 11 ans après qu'on en eu d'abord déterminé la nécessité.

6.37 **Immeuble sis au 2100, chemin Walkley, à Ottawa.** En 1981, le ministère de la Défense nationale achetait un immeuble, à Ottawa, pour la somme de 2,1 millions de dollars environ, en vue de consolider quelques unités de Milice. Cet immeuble appartenait à un particulier, mais il était érigé sur un terrain loué de la Commission de la capitale nationale. L'acquisition a été faite sans suivre les procédures ministérielles normales, c'est-à-dire sans définition claire des besoins des unités de Milice ni estimation complète des coûts de rénovation de l'immeuble existant. La Défense nationale a procédé de cette façon afin de profiter de la disponibilité de l'immeuble. Au moment de notre vérification, l'immeuble était vacant et le ministère de la Défense

nationale n'avait toujours pas de projet approuvé en vue de son utilisation future, bien que cette étape ait été amorcée.

6.38 La Commission de la capitale nationale loue maintenant le terrain au ministère de la Défense nationale pour une somme d'environ 46 000 $ par année. Si l'on ajoute à cette somme le coût de l'argent utilisé pour acheter l'immeuble, à un taux d'intérêt présumé de 10 p. 100, il en a donc coûté au gouvernement, ces trois dernières années, un total d'environ 770 000 $.

Gestion des projets

6.39 La plupart des projets examinés respectaient les principes reconnus en matière de gestion de projets. Les normes en matière de gestion des projets étaient beaucoup plus avancées qu'en 1978 et 1979. Dans l'ensemble, on établissait la structure et les liens hiérarchiques nécessaires à la gestion dès le début du projet.

Information de gestion

6.40 Lors de notre vérification de 1978, portant sur la planification des acquisitions d'immobilisations, nous avions indiqué que l'on n'utilisait pas les coûts estimatifs d'exploitation et d'entretien des immobilisations en fonction de leur durée d'utilisation pour la planification des projets. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que l'on prend toujours les décisions quant aux matériaux et systèmes de construction sans information suffisante sur les coûts d'utilisation. Il est primordial que l'on recueille des données appropriées sur les coûts d'exploitation et d'entretien des immeubles de toutes sortes, et qu'on les utilise dans la planification et la conception de nouveaux immeubles, ainsi que dans la gestion quotidienne des immeubles existants.

6.41 En examinant le projet de construction du centre fiscal de Sudbury, nous avons remarqué qu'on avait supprimé pour 1,6 million de dollars de travaux durant l'étude des soumissions, avant l'adjudication des marchés. Cette diminution découlait de plusieurs facteurs, notamment de l'utilisation de matériaux et finitions meilleur marché, ainsi que d'une réduction du nombre de places de stationnement. Cependant, rien n'indiquait qu'une analyse des coûts en fonction de la durée d'utilisation ait dicté le choix de ces changements.

6.42 Dans tous les projets examinés, nous avons constaté un manque de données sur les coûts et la performance. Nous avons noté, par exemple, que le ministère des Transports utilise des données normalisées sur le nettoyage et l'entretien (fréquence et temps) pour prévoir la charge de travail dans les aéroports existants ou dans les nouveux aéroports. Cependant, le système de prix de revient du ministère ne fait pas la ventilation des frais d'entretien et de nettoyage selon les grands services des aéroports. En conséquence, on ne peut vérifier si les normes correspondent à la pratique courante; cela nuit à la prévision des coûts et ne permet pas d'étudier s'il serait plus efficient d'utiliser d'autres conceptions et matériaux pour certains services précis.

Bien-fondé des méthodes d'acquisition

6.43 Dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, on déclare que les baux conviennent généralement mieux pour l'occupation à court ou moyen terme, alors que l'achat est généralement plus approprié pour l'occupation à long terme. Cependant, le ministère des Travaux publics loue à bail un certain nombre d'immeubles, surtout dans la Région de la capitale nationale, pour de longues périodes d'occupation continue. Dans le chapitre 13, nous signalons que les coûts supplémentaires pour la Couronne, de 12 baux examinés dans le cadre de la vérification intégrée des Travaux publics, s'éleveront à 63 millions de dollars au cours de la durée des baux, en partie parce que le ministère n'a pas suivi les directives et lignes directrices régissant la location à bail de biens immobiliers.

6.44 La vérification intégrée du MTP a également comporté l'examen de huit acquisitions par location-achat. Dans le cas de quatre des huit ententes de location-achat dont il est question dans le chapitre 13, nous avons conclu que les coûts supplémentaires, tout au long des accords de location-achat, seront d'environ 86 millions de dollars, sur la base d'une valeur actuelle de 14,9 millions de dollars. Selon le ministère, une partie de ces coûts supplémentaires est contrebalancée du fait que le promotteur endosse les risques au cours de la construction, c'est-à-dire la réalisation dans les délais et les budgets impartis, ce qui n'est pas le cas si l'immeuble est construit et financé par la Couronne.

6.45 Au 31 mars 1984, le principal et l'intérêt nécessaires, pour financer jusqu'à leur échéance les huit ententes de bail-achat, s'élevaient à environ 1,6 milliard de dollars. La nature immobilière et le coût de ces transactions n'ont pas été signalés au Parlement. Le ministère des Travaux publics déclare que ses pratiques actuelles sont conformes aux méthodes comptables reconnues du gouvernement et qu'il indiquera dorénavant tous les coûts liés à la construction et au financement des projets de bail-achat dans la Partie III du Budget des dépenses. On retrouve, dans le chapitre 13, une recommandation portant sur la divulgation au Parlement d'information au sujet de la location-achat.

Gestion des opérations

6.46 L'exploitation d'un immeuble comprend tant l'utilisation des locaux que la gestion quotidienne. Les occupants d'un immeuble doivent se préoccuper de l'utilisation économique des locaux, c'est-à-dire

veiller à disposer de suffisamment d'espace, de qualité acceptable, au coût le plus bas possible. La gestion immobilière comporte le nettoyage, l'entretien, ainsi que la prestation de services d'utilité publique et de services de sécurité, y compris la réduction des risques. Généralement, le propriétaire assure ces services, ou charge quelqu'un de les assurer en son nom, en vue de donner satisfaction aux occupants, de maximiser ses profits et de préserver la valeur de l'immeuble.

Utilisation des locaux

6.47 Nous avons vérifié si les ministères veillent à ce que leurs besoins soient clairement définis et à ce que l'utilisation des locaux soit bien contrôlée. Dans le cas des locaux à bureaux, nous avons vérifié si les ministères respectent la Norme de contrôle des locaux à bureaux du Conseil du Trésor, qui précise l'espace maximum permis. Les ministères doivent obtenir l'autorisation préalable du Conseil du Trésor s'ils désirent dépasser cette limite.

6.48 **Locaux à bureaux.** Le ministère des Travaux publics fournit sans frais, à la plupart des ministères, des immeubles à bureaux polyvalents. Ces ministères ne sont pas tenus de budgetiser ou de comptabiliser le coût de leurs locaux à bureaux. De plus, ils ne possèdent que très peu d'information sur le coût des locaux dont ils se servent et ne sont pas encouragés à restreindre la quantité et la qualité de ces locaux à des limites raisonnables. L'objectif des Travaux publics, soit l'établissement d'un régime d'autofinancement, signifie que tous les ministères devraient, à compter d'avril 1986, commencer à payer un loyer pour les locaux qu'ils occupent.

6.49 La politique du Conseil du Trésor en matière de locaux à bureaux indique clairement que la Norme de contrôle des locaux à bureaux ne doit pas être interprétée comme un minimum, mais comme un maximum. Malgré tout, nous avons constaté que certains ministères utilisaient cette norme comme un minimum lorsqu'ils demandent de nouveaux locaux ou de l'espace supplémentaire. En outre, ils omettent souvent de demander l'autorisation du Conseil du Trésor pour occuper des locaux plus grands que ce qui est stipulé dans la Norme de contrôle.

6.50 Dans le cas des locaux à bureaux existants, la politique du Conseil du Trésor n'a généralement pas été respectée. Les ministères n'ont pas contrôlé l'utilisation des locaux à bureaux comme il se doit;

ils n'ont ni obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor, ni avisé le MTP de leur utilisation d'un espace supérieur à la Norme de contrôle.

6.51 D'après une étude menée récemment par le MTP sur les locaux à bureaux, on estime, qu'à l'échelle du gouvernement, il y aurait de 152 000 à 305 000 mètres carrés de locaux excédentaires. Le ministère estime que leur valeur locative annuelle est d'environ 120 $ le mètre carré.

6.52 Selon le Répertoire immobilier central, le gouvernement est propriétaire ou locataire d'environ 3 300 immeubles à bureaux, avec une superficie de 7,2 millions de mètres carrés. Nous avons examiné l'utilisation d'environ 440 000 mètres carrés (près de 6 p. 100 de la superficie totale) dans 30 de ces immeubles. Nous avons constaté qu'environ 56 000 mètres carrés, soit environ 13 p. 100 de la superficie totale examinée, étaient excédentaires par rapport à la Norme de contrôle et que leur utilisation n'avait pas été approuvée par le Conseil du Trésor. Cet espace excédentaire a une valeur locative annuelle d'environ 9 millions de dollars.

6.53 L'administration centrale du ministère des Travaux publics se trouve à l'immeuble Sir Charles Tupper, à Ottawa. Le Ministère a droit à 16 740 mètres carrés, au maximum, en vertu de la Norme de contrôle. Cependant, il occupe 20 850 mètres carrés, soit 4 110 mètres carrés au-delà de la Norme. Le Conseil du Trésor n'a pas approuvé l'utilisation de cet espace excédentaire, dont la valeur locative annuelle est d'environ 448 000 $.

6.54 Au Quartier général de la Défense nationale, à Ottawa, l'espace occupé par le MDN dépassait la Norme de 11 500 mètres carrées, soit environ 23 p. 100. A 175 $ le mètre carré, cet espace excédentaire a une valeur locative d'environ 2 millions de dollars par année. Le ministère n'avait pas obtenu l'approbation du Conseil du Trésor pour l'utilisation de cet espace excédentaire. Certains services du MDN, logés dans divers autres immeubles (dont certains sont loués) de la région Ottawa-Hull, pourraient peut-être utiliser cet espace excédentaire. Le MDN a mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier l'utilisation des locaux au ministère et d'établir un plan à long terme pour les besoins en locaux dans la Région de la capitale nationale.

6.55 **Immeubles résidentiels.** Nous avons examiné le taux de vacance de 15 complexes résidentiels, la plupart situés sur des bases des Forces

canadiennes. Nous avons constaté que les logements familiaux, gérés par le MDN, restent souvent vacants pour des périodes dépassant 30 jours, à cause du temps que prend le ministère pour les préparer en vue de leur location. Bien que certains facteurs, comme l'âge des logements, l'absence relative de coordination dans leur gestion et un taux de roulement élevé dans l'occupation de ces logements, à une certaine époque de l'année, contribuent à cet état de choses, le ministère trouve ce délai excessif. En outre, à cause de la réduction des opérations des bases ou de la concurrence du secteur privé, de nombreux logements familiaux sont restés vacants pendant de longues périodes. A la base de Gagetown, 349 logements étaient vacants faute de demande.

6.56 Dans le rapport annuel sur les logements gouvernementaux, préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor, on estime que le montant des loyers perdus en 1982-1983 en raison de toutes les vacances, y compris celles des logements familiaux des bases des Forces canadiennes, se situait à environ 16,9 millions de dollars. Ce rapport ne donne cependant aucun renseignement sur les frais encourus pour l'entretien des logements vacants.

6.57 Immeubles opérationnels et institutionnels. Dans les immeubles opérationnels et institutionnels, nous avons relevé peu de problèmes, quant à l'utilisation de l'espace, auxquels on pouvait apporter des solutions économiques. Dans bon nombre de cas, ces problèmes découlent de l'adaptation de vieux immeubles aux besoins changeants, aux nouvelles méthodes de travail, à la technologie, et ainsi de suite. Par exemple, l'hôpital de la base de Cornwallis, en Nouvelle-Écosse, qui requiert 35 lits, est logé dans un vieil hôpital de bois qui date de la Seconde Guerre mondiale et qui compte 200 lits. Bien que l'espace attribué aux divers services de l'hôpital dépasse les normes courantes, il ne semble pas y avoir de façon plus économique d'utiliser ces locaux.

6.58 Pour quelques immeubles plus récents, nous avons constaté que les besoins auxquels ils devaient répondre ne s'étaient pas manifestés de façon aussi rapide et générale que prévu. Ainsi, le Conseil national de recherches possède, à l'extérieur d'Ottawa, une station de recherche sur la prévention des incendies qui fut terminée en 1980, au coût de 3,5 millions de dollars environ. Elle n'est utilisée qu'à 50 p. 100 de sa capacité environ, même si l'on a tenté d'y intéresser d'autres utilisateurs possibles. On attribue en partie ce faible pourcentage d'utilisation à une restriction des fonds réservés aux projets de recherche sur la prévention des incendies.

6.59 Le ministère de la Défense nationale a terminé sa "mégastructure" à la base de Saint-Jean (Québec) en 1982, à un coût dépassant les 100 millions de dollars. L'immeuble devait servir à peu près également à la formation linguistique et à d'autres types de formation. Au départ, on avait prévu recevoir et loger 1 600 étudiants en formation linguistique à la fois. Toutefois, pendant la construction, on a décidé de réduire le nombre d'étudiants par classe; on a par conséquent diminué les exigences globales en fait de logement, pour recevoir 1 000 étudiants à la fois seulement. Depuis que le ministère a commencé à se servir de l'immeuble, en 1979, le taux d'occupation des logements réservés aux étudiants en formation linguistique n'a été que de 600 en moyenne.

Nettoyage

6.60 En règle générale, le nettoyage des immeubles examinés était à la satisfaction des occupants. Lorsque le nettoyage était confié à des services indépendants, les coûts avaient tendance à suivre les normes locales. Les ministères savent qu'il peuvent réaliser des écomomies en ayant recours à des sous-traitants et abandonnent les services internes lorsque l'attrition, la réaffectation du personnel et les circonstances le permettent.

Entretien

6.61 La plupart des immeubles examinés lors de notre vérification avaient un système de calendrier et de contrôle de l'entretien. Les ministères possédant un portefeuille de biens immobiliers important, notamment le MTP et le MDN, ont établi, par écrit, des politiques et procédures internes pour la gestion des biens immobiliers. Un certain nombre d'autres ministères étaient en voie d'établir de telles politiques et procédures.

6.62 Nous avons constaté que tous les gérants d'immeubles s'inquiétaient du fait que la coupure des effectifs et des budgets d'entretien entraînait la remise ou la réduction de l'entretien périodique, d'où la possibilité d'une augmentation subséquente des frais d'entretien et de réparation, ainsi que d'une diminution de la valeur de la propriété. Peu d'études ont été réalisées, cependant, pour déterminer la nature ou l'étendue du problème réel, le cas échéant, ainsi que les mesures à prendre. Il n'existe pas de normes généralement reconnues pour mesurer la qualité de l'entretien d'un immeuble ou l'état de celui-ci, et

les recherches à ce sujet sont entravées par l'absence de données satisfaisantes sur les coûts d'exploitation et d'entretien des immeubles gouvernementaux. Nous mentionnons cette absence de données à plusieurs reprises dans le présent chapitre et cette question est un sujet de préoccupation depuis plus de 20 ans.

6.63 Le MTP a effectué, en février 1984, une étude sur l'état de la structure et de la mécanique et sur la prévention dans 39 immeubles gouvernementaux. D'après cette étude, 10 des immeubles en question avaient des systèmes moins que satisfaisants et l'entretien laissait à désirer. L'immeuble du Revenu national, à Hamilton, par exemple, n'avait pas été entretenu comme il convient. Le toit s'était détérioré et devait être entièrement refait. Les systèmes mécaniques et électriques étaient dans un piètre état, alors que l'entretien et la prévention ne répondaient qu'à des normes minimales. Dans l'ensemble, l'entretien de l'immeuble n'était pas satisfaisant. Au moment de notre vérification, le MTP analysait les résultats de cette étude.

6.64 Le ministère de la Défense nationale base son budget d'entretien des immeubles à 1,8 p. 100 de leur valeur de remplacement. En réalité, les budgets des dernières années, à l'exception de celui de 1977-1978, étaient inférieurs à ce niveau; les répercussions de cette situation sur l'état des immeubles ne sont pas claires.

6.65 Le ministère attribue une norme d'entretien à chaque bâtiment, en fonction de l'utilisation qu'il prévoit en faire. Il a recours à un indice composé pour déterminer dans quelle mesure l'entretien des bâtiments correspond à la norme attribuée. Bien que le système puisse établir s'il y a surentretien ou sous-entretien, il ne mesure pas l'efficience avec laquelle on atteint la norme.

6.66 Le ministère prévoit la mise en oeuvre, au cours du présent exercice financier, d'un système automatisé qui fera le relevé des frais d'exploitation et d'entretien par installation. Ce système permettra d'établir une corrélation entre les indices d'entretien et les affectations correspondantes en ressources et, par conséquent, de mieux déterminer si la baisse dans la qualité de l'entretien découle de budgets d'entretien insuffisants.

6.67 Bien que les ministères s'efforcent de prendre note des frais d'exploitation et d'entretien de leurs immeubles, ils ne semblent pas

disposer d'information suffisante sur les coûts. Ainsi, bien que les coûts salariaux directs soient généralement inscrits, les coûts des avantages sociaux et autres articles de dépense ne sont pas imputés par tâche. Toute comparaison, avec le coût des services contractuels ou les normes industrielles, est donc impossible; l'identification et l'élimination des lacunes sont elles aussi plus difficiles.

Gestion des risques

6.68 Par gestion des risques, on entend tous les aspects de la sécurité d'un immeuble et de ses occupants. Comme le gouvernement suit une politique d'auto-assurance, il est très important que les risques associés aux incendies, au vandalisme et ainsi de suite soient identifiés et analysés, et que des mesures appropriées soient prises pour ramener à des niveaux acceptables les risques de pertes matérielles et de pertes de vie. En règle générale, les procédures écrites sur la gestion des risques sont exhaustives et des efforts considérables sont déployés pour repérer et contrôler les risques.

6.69 Il existe toutefois quelques problèmes en ce qui a trait à la pertinence des procédures d'inspection et au suivi. Par exemple, parmi les 43 immeubles administrés par les Travaux publics que nous avons examinés, 11 des 28 immeubles propriété de l'État et 7 des 15 immeubles loués n'avaient pas été examinés par le Commissaire fédéral des incendies comme il était prévu ou accusaient toujours des faiblesses qui n'avaient pas été corrigées. Ainsi, l'inspection complète du système de protection en cas d'incendie, requise annuellement dans l'immeuble C.D. Howe, n'avait pas été effectuée depuis 1979.

6.70 Nous avons été informés que le Commissaire régional des incendies de la Région de la capitale nationale ne dispose que de 5 inspecteurs pour 3 000 immeubles. En 1982-1983, ces inspecteurs ont examiné environ la moitié de la superficie totale prévue au calendrier d'inspection. Le ministère des Travaux publics soutient que le Commissaire régional des incendies aurait terminé 90 p. 100 des inspections prévues au calendrier s'il n'avait pas eu à répondre à un très grand nombre de demandes d'inspection non prévues. Ces dernières ont constitué 40 p. 100 des inspections totales.

6.71 Dans certains cas, il a fallu beaucoup trop de temps pour remédier aux faiblesses sur le plan de la sécurité. Ainsi, le Commissaire régional des incendies de Whitehorse a d'abord recommandé, en

1976, que le ministère des Transports installe, à son aérogare, un système d'extinction automatique des incendies ou des cloisons à revêtement ignifuge pour séparer les secteurs réservés aux avions des secteurs réservés au grand public. Le Commissaire des incendies a de nouveau relevé cette lacune dans ses rapports de 1979 et de 1982. Le ministère des Transports a répondu qu'aucune mesure en ce sens ne serait prise, car un nouvel aérogare est en voie de construction.

6.72 Dans un autre cas, bien que les systèmes de sécurité et de prévention des incendies soient satisfaisants, les opérations menées dans l'immeuble de l'Institut de recherches vétérinaires du ministère de l'Agriculture, à Ottawa, ainsi que certains problèmes de conception ou d'entretien des systèmes de climatisation et d'évacuation des déchets constituent un danger possible pour les occupants de l'immeuble. Ces problèmes ont été signalés, en 1981, dans un rapport présenté au ministère des Travaux publics qui gère l'immeuble. En 1982, le Commissaire régional des incendies a également recommandé que des mesures soient prises au plus tôt pour améliorer le service d'entreposage des rebuts dangereux et toxiques. On a pris certaines mesures temporaires pour répondre aux besoins immédiats et on établit présentement un plan pour régler définitivement ces problèmes.

Services d'utilité publique et économies d'énergie

6.73 En 1980, nous signalions dans notre rapport que les ministères des Travaux publics, de la Défense nationale et des Transports avaient planifié des mesures progressives pour assurer des économies d'énergie. Lors de la présente vérification, nous avons constaté que les politiques, normes et procédures destinées à réduire la consommation d'énergie dans les immeubles fédéraux étaient exhaustives, et que le taux de consommation annuelle avait réellement baissé. Cependant, on pourrait peut-être le réduire encore davantage. Ainsi, 45 p. 100 des immeubles, propriété de l'État, que nous avons examinés, n'avaient pas encore fait l'objet d'une étude pour déterminer quelles mesures permettraient de réduire davantage leur consommation d'énergie.

6.74 Le ministère des Travaux publics a mis en oeuvre un programme détaillé pour l'économie d'énergie dans les immeubles et les chaufferies propriété de l'État. Cependant, les immeubles loués et les immeubles acquis par bail-achat ne sont pas encore compris dans ce programme, bien que l'on ait établi des plans à cette fin. L'immeuble C.D. Howe, à Ottawa, est un bon exemple de renonciation à des économies possibles d'énergie. Bien qu'une étude menée en janvier 1983 ait permis de

déterminer des possibilités d'économie de 200 000 $ par année pour une dépense forfaitaire de 100 000 $, le MTP de la Région de la capitale nationale n'a aucun plan pour donner suite à ce rapport parce que l'immeuble est occupé dans le cadre d'un bail-achat. Pour toutes les autres questions, cependant, l'immeuble est géré comme s'il appartenait à la Couronne.

6.75 Le ministère de la Défense nationale a installé des compteurs dans la plupart de ses logements familiaux, afin de faire payer aux occupants leur consommation d'énergie et de les encourager à économiser. Cependant, bon nombre de ses immeubles non résidentiels ne possèdent pas de compteurs. Il devient alors difficile de déterminer quels immeubles consomment le plus d'énergie, et de mesurer l'efficacité des mesures prises pour la conservation. Étant donné les coûts élevés des compteurs installés dans les immeubles individuels, le MDN a entrepris une étude en vue de déterminer la méthode la plus rentable pour mesurer l'efficacité des projets d'économies d'énergie.

Gestion du portefeuille

6.76 Nous définissons la gestion du portefeuille comme étant la gestion du portefeuille de biens immobiliers, en tenant compte de "règles de décision" qui correspondent au contexte dans lequel sont prises les décisions au sujet de chacun de ces biens. Ces règles peuvent être officielles, et communiquées sous forme de principes directeurs et lignes directrices, ou alors être officieuses, et établies par les gestionnaires à partir des décisions de leurs supérieurs. Les règles de décision peuvent comprendre les objectifs, les procédés administratifs, la délégation des pouvoirs, les plans et budgets d'exploitation, bref, les éléments dont sont responsables les gestionnaires. Les plus importantes règles de décision pour un organisme, dans la gestion de ses biens immobiliers, sont celles qui définissent ses objectifs.

6.77 Le Conseil du Trésor a déjà publié des règles de décision officielles dans son Manuel de la politique administrative, dans son Guide d'administration financière et dans divers autres documents, surtout en ce qui concerne les transactions individuelles. Il a également défini de façon officielle les "mesures de contrôle" grâce auxquelles on peut contrôler le respect des directives et lignes directrices de sa politique administrative. On retrouve les mesures de contrôle de la gestion du gouvernement fédéral dans le Manuel de la politique administrative. En bref, le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable de l'élaboration d'une politique administrative, les

ministères sont responsables des procédés pour le contrôle administratif interne et le Bureau du contrôleur général établit les normes que doivent suivre les services de vérification interne des ministères pour la vérification des opérations. Les politiques, et les mesures de contrôle dans lesquelles elles sont énoncées, devraient non seulement permettre, mais aussi garantir l'économie et l'efficience.

Étendue du portefeuille de biens immobiliers du gouvernement fédéral

6.78 Une entité ne saurait gérer son portefeuille de biens immobiliers sans une connaissance relativement exacte de ses avoirs. Le Répertoire immobilier central (RIC), préparé par le MTP pour le compte du Conseil du Trésor, fournit certains rensignements sur la plupart des biens immobiliers du gouvernement fédéral. Ces données comprennent l'emplacement, le ministère détenteur, la taille, le coût d'origine et les occupants.

6.79 Les ministères avouent n'utiliser que très peu, ou pas du tout, le RIC. Parmi les raisons invoquées, notons le caractère incomplet et l'imprécision des renseignements. La qualité de l'information du RIC est fonction de la qualité des renseignements fournis au MTP par les ministères et les organismes. Bien qu'ils corrigent les erreurs et omissions décelées, les ministères n'exercent aucun contrôle rigoureux en vue de la tenue de dossiers complets et précis sur les biens immobiliers.

6.80 En règle générale, cependant, les ministères soutiennent avoir très peu besoin d'information sur les biens immobiliers que détiennent les autres ministères; par ailleurs, ils ont tendance à se fier à leurs propres systèmes d'information pour obtenir des données sur leurs avoirs. Il nous a semblé que l'utilité première du RIC était de répertorier les biens immobiliers fédéraux des secteurs visés par le programme Dossier urbain Canada, dont nous parlerons plus loin. Même dans ces cas, on finissait par consulter les systèmes d'information des ministères concernés pour relever tous les biens immobiliers.

6.81 Il existe trois catégories de biens immobiliers qui ne figurent pas dans le RIC; il s'agit des terrains confiés aux compagnies de chemins de fer, des terres de l'artillerie et de l'amirauté et terres fédérales, ainsi que des terrains auxquels sont attachés des droits de réversion. Les trois exemples ci-après illustrent le genre de renseignements disponibles au sujet de ces biens.

6.82 Terrains confiés aux Chemins de fer nationaux du Canada (CN). La Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada (1919) permet au gouvernement de confier la gestion et l'exploitation de certains terrains au CN. D'après l'inventaire dressé par le CN, en 1979, 32 800 hectares de terrain lui ont ainsi été confiés. En 1980, le ministère des Transports signalait que la valeur totale de ces terrains et de l'équipement ferroviaire s'élevait à 820 millions de dollars. Toutefois, ce rapport n'indiquait pas séparément la valeur des terrains et de l'équipement.

6.83 Le gouverneur en conseil peut établir dans quelles conditions utiliser ces terrains et peut, en tout temps, demander qu'ils lui soient rendus. Cependant, à part quelques exceptions, les décrets par lesquels les biens ont été confiés au CN ne renferment aucune condition ou restriction quant à leur utilisation et ne précisent pas dans quels cas les terrains doivent être rendus. Selon le ministère, ce transfert par texte législatif ne lui accorde ni compétence, ni contrôle, ni responsabilité, qui soient indépendants des pouvoirs réservés au gouverneur en conseil, sur l'utilisation et la gestion des terrains confiés aux chemins de fers du gouvernement canadien, si ce n'est le droit d'examen annuel des plans et du budget d'immobilisations du CN.

6.84 L'édition de 1979 du répertoire immobilier du CN décrivait, en termes très généraux, les terrains qui lui avaient été confiés. Parmi ces biens, on retrouve 20 hectares à Québec, décrits comme "sites commerciaux et résidentiels"; 2 hectares à Chatham (N.-B.), décrits comme un centre commercial; un hectare à Halifax, décrit comme un "bail conclu avec la ville de Halifax pour l'aménagement d'un parc"; 405,5 hectares décrits simplement comme des "baux industriels". Comme la gestion des biens immobiliers par les sociétés d'État ne faisait pas partie du champ de notre vérification, nous n'avons vérifié ni l'utilisation de ces biens, ni les renseignements contenus dans le rapport du CN.

6.85 Selon le ministère des Transports, le CN est tenu, depuis 1977, de verser au Fonds du revenu consolidé tout produit de la vente des terrains qui lui sont confiés. De plus, le CN doit obtenir des lettres patentes du gouvernement avant de transférer un titre de propriété à un acheteur. Le ministère des Transports examine maintenant toutes les aliénations et baux que le CN envisage pour les terrains qui lui sont confiés. Le ministère se fie habituellement aux évaluations faite par le CN pour fixer le prix des propriétés.

6.86 Terres de l'artillerie. En vertu de l'Acte constitutionnel de 1867, les terres de l'artillerie et de l'amirauté, utilisées à l'origine par l'administration militaire britannique, étaient dévolues à la Couronne fédérale. Les terres fédérales sont les terres que le Canada a achetées, en 1869, à la compagnie de la Baie d'Hudson, et que le gouvernement a gardées au moment de la création des provinces de l'Ouest. Pour plus de simplicité, nous appellerons "terres de l'artillerie" les terres de l'artillerie proprement dites, ainsi que les terres de l'amirauté et les terres fédérales. Le ministère de l'Environnement est responsable de ces terres depuis environ 10 ans; il estime leur valeur à près de 10 millions de dollars.

6.87 Les registres sur les terres de l'artillerie laissent à désirer. Un très petit nombre de ces propriétés sont bien décrites et il est très difficile d'établir les titres de propriétés de la plupart d'entre elles. Les squatters ou les propriétaires des terres avoisinantes ont empiété sur certains terrains. Comme on ne pet plus acquérir de droits consacrés par l'usage contre la Couronne depuis 1890, il se peut que le gouvernement soit toujours le propriétaire légitime de bon nombre de ces terres.

6.88 Parcs Canada a récemment fait des recherches dans les titres des terres de l'artillerie le long du canal Rideau et en a effectué l'arpentage, en vue de faciliter l'aménagement du secteur en zone de récréation. L'étude n'avait pour but ni de récupérer des biens de la Couronne ni de rectifier les divergences entre le titre de propriété et l'occupation réelle; elle a néanmoins permis d'identifier un certain nombre de biens qui appartiennent à la Couronne et sur lesquels on a empiété.

6.89 L'étude des terres longeant le canal Rideau s'est avérée utile pour identifier des terres de grande valeur appartenant à la Couronne, ainsi que pour éclaircir certains titres de propriété ambigüs. Toutefois, on n'effectue ou ne prévoit aucune recherche systématique pour le reste des 4 000 dossiers sur les terres de l'artillerie. Ce n'est que lorsqu'il reçoit des demandes particulières que le ministère de l'Environnement consulte ses dossiers d'archives pour déterminer l'origine, la nature et la valeur approximative des intérêts de la Couronne. De plus, aucune étude n'a été effectuée pour déterminer si les avantages éventuels contrebalanceraient les coûts d'une telle entreprise.

6.90 Droits de réversion en vertu de la Loi sur les parcs nationaux. En décembre 1980, le ministère de la Justice a informé Parcs Canada que la Couronne jouissait, en vertu de la Loi sur les parcs nationaux, d'un droit de réversion à l'égard de certaines terres qui appartiennent à la Compagnie de chemins de fer du Canadien pacifique et qui sont situées dans le parc national de Banff. Cette propriété fait partie d'une ancienne gare du CP. Il s'agit de quelques hectares au centre-ville de Banff qui, d'après des évaluations de biens semblables, vaudraient plus de 1 million de dollars.

6.91 Selon le ministère de la Justice, ce terrain, bien qu'appartenant à la Compagnie de chemins de fer du Canadien pacifique, peut revenir à la Couronne en vertu de l'article 6 de la Loi sur les parcs nationaux, qui stipule que, lorsque ces terres cessent de servir aux fins pour lesquelles elles ont été ainsi concédées, elles retourneront dès lors à la Couronne. Parcs Canada a obtenu une opinion juridique à ce sujet lorsque le CP a envisagé de construire un bien locatif sur le terrain en question. A ce jour, Parcs Canada n'a toujours pas pris de mesures pour que ce terrain soit rendu à la Couronne.

6.92 A l'heure actuelle, le ministère de l'Environnement ne dispose pas d'un répertoire des terres situées dans les parcs nationaux, sur lesquelles la Couronne possède un droit de réversion. Le ministère a entrepris une étude partielle des titres de propriété afférents aux terrains situés dans le parc national de Banff, mais il ne l'a pas terminée. Il n'a entrepris aucune autre recherche sur les terrains des autres parcs.

6.93 Le ministère ne connaît ni l'emplacement ni la valeur de ces terrains. Sans ces renseignements, il lui est impossible d'en contrôler l'utilisation ni de réclamer ceux dont la compagnie n'a peut-être plus besoin pour les réseaux ferroviaires.

Objectifs de politique pour la gestion des biens immobiliers

6.94 L'article .1.1 du chapitre 110 du Manuel de la politique administrative, cité plus tôt dans le présent chapitre, expose les objectifs de politique du gouvernement en matière de gestion des biens immobiliers. Ces objectifs de politique exigent que les gestionnaires fassent preuve d'économie et d'efficience dans la gestion des biens immobiliers. Nous avons constaté que le cadre des directives et lignes

directrices énoncées dans la politique administrative était généralement conforme à ces objectifs de politique.

6.95 Le document intitulé "Principes de gestion dans la Fonction publique du Canada", publié en 1983 par le Conseil du Trésor, appuie l'article .1.1. Ce document précise que les gestionnaires sont tenus d'assurer le rendement productif de toutes les ressources qui leur sont confiées et d'optimiser l'économie, l'efficience et l'efficacité des programmes par le biais d'une gestion prudente. Lorsqu'ils s'acquittent de ces fonctions, les gestionnaires de tous les niveaux sont tenus de fournir des renseignements et des conseils qui sont opportuns, complets et objectifs, et qui font état des solutions de rechange permises par la loi.

Respect des directives et lignes directrices énoncées dans la politique administrative du Conseil du Trésor

6.96 Il faut exercer un contrôle pour déterminer dans quelle mesure on respecte les politiques et s'il y a lieu de les changer. Les mesures de contrôle du Conseil du Trésor expliquent comment le faire; cependant, ces mesures ne sont appliquées qu'en partie. Les gestionnaires ne sont pas tenus responsables de l'application ou du respect des directives et lignes directrices énoncées dans la politique administrative du Conseil du Trésor en ce qui a trait à la gestion des biens immobiliers.

6.97 Jusqu'à tout récemment, on exerçait très peu de contrôle de la politique administrative en vue de déterminer si elle était respectée ou si elle était pertinente. En 1983, le Conseil du Trésor a revu les rapports de vérification interne de 13 ministères sur la gestion des biens immobiliers. Voici, en bref, ses constatations:

- manque de directives et lignes directrices des ministères quant à l'attribution des responsabilités en matière de gestion des biens immobiliers;

- absence de système permettant d'assurer le respect de la politique du gouvernement en matière de gestion des biens immobiliers; les registres ministériels de biens immobiliers n'étant pas à jour, le RIC ne saurait l'être;

- procédés de contrôle des données en matière de gestion des biens immobiliers généralement insatisfaisants et appliqués sporadiquement;

- manque de précision en ce qui a trait à la responsabilité d'établir la qualité, le niveau et la norme pour l'entretien des diverses installations.

6.98 Ces constatations correspondent aux nôtres. Le Conseil du Trésor et les services de vérification des ministères ont réalisé certains progrès dans l'évaluation du respect des directives et lignes directrices en matière de gestion des biens immobiliers.

Exigences de la politique pour le contrôle de l'utilisation efficiente des biens immobiliers

6.99 Le Secrétariat du Conseil du Trésor évalue entre 40 et 60 milliards de dollars la valeur courante des biens immobiliers du gouvernement. Étant donné leur importance, il faudrait accorder une attention particulière à leur gestion et à leur utilisation économiques et efficientes. Il faudrait également posséder une estimation de la valeur actuelle des biens qui pourraient être:

- mieux utilisés pour répondre à d'autres besoins du gouvernement;

- réaménagés pour produire des recettes supplémentaires tout en répondant aux besoins courants du gouvernement;

- vendus parce qu'ils sont excédentaires.

6.100 Le principe de la gestion foncière fédérale, énoncé à l'article .2 du chapitre 110 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, l'exige. En outre, cette façon de procéder permettrait de s'assurer que les locaux sont fournis de façon efficiente.

6.101 Examen des biens immobiliers par les ministères. Les ministères doivent tenir compte d'objectifs plus vastes dans leur utilisation continue des biens immobiliers qu'ils gèrent et contrôlent. L'article .2 du chapitre 115 du Manuel de la politique administrative énonce trois objectifs de politique du gouvernement:

> Les ministères doivent examiner périodiquement l'utilisation qui est faite des terrains dont la gestion et le contrôle leur incombent ou dont ils détiennent le droit d'utilisation. Ces

examens doivent porter sur l'utilisation du terrain en fonction de trois objectifs fondamentaux:

- la satisfaction efficace d'un besoin et, partant, la prestation efficace des services gouvernementaux;

- l'utilisation efficace des biens immobiliers; et

- la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnemen-taux plus vastes.

6.102 Les ministères ne respectent pas toujours cette directive. Les ministères de la Défense nationale et des Travaux publics ont des méthodes pour assurer l'examen périodique des biens qu'ils gèrent et contrôlent. Le MDN possède un service de planification pour l'aménagement de ses bases, et le MTP possède son propre service de planification urbaine. Dans les deux ministères, le taux d'observation de cette directive varie. Il y a des plans d'aménagement pour la plupart des bases des Forces canadiennes. Les Travaux publics possèdent des plans urbains pour la plupart des grandes villes. Les deux services s'occupent de combler, de façon efficiente, un besoin et, dans une moindre mesure, d'arriver à une plus grande efficience dans l'utilisation des terrains. Ces ministères ne tiennent généralement pas compte du coût de réalisation des objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes. Aucun des services susmentionnés ne se préoccupe suffisamment de l'utilisation efficiente des biens immobiliers, c'est-à-dire de leur valeur économique s'ils étaient utilisés à d'autres fins.

6.103 Tous les ministères que nous avons examinés disposaient d'un systeme quelconque pour les aider dans la gestion quotidienne des biens immobiliers. Les systèmes dont se servent les utilisateurs des biens, toutefois, ne permettent pas de contrôler et d'assurer le respect de la Norme de contrôle des locaux à bureaux du Conseil du Trésor. En outre, les systèmes dont se servent les détenteurs ne fournissent aucuns renseignements sur la valeur courante, le cas échéant, et sur l'état et les coûts des biens ou sur les possibilités de réaménagement, de sorte que les ministères ne peuvent s'en servir pour déterminer la meilleure utilisation possible de leurs biens.

6.104 Le programme Dossier urbain Canada. Le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé de la gestion foncière fédérale (CCCT/GFF) doit contrôler les transactions importantes en matière de biens immobiliers,

afin de s'assurer qu'elles sont conformes au principe de la gestion foncière fédérale.

6.105 En tant que représentant du Conseil du Trésor, le MTP s'occupe du programme Dossier urbain Canada. A ce titre, il doit répertorier les biens dont l'utilisation pourrait être améliorée et les signaler au CCCT/GFF. Le programme Dossier urbain Canada a considérablement évolué depuis que le Comité sénatorial permanent des finances nationales a fait des recommandations à son sujet, en 1978. Le programme effectue maintenant l'examen périodique des biens en vue de déceler les cas de sous-utilisation, comme le Comité l'avait recommandé. De 1978 à 1984, on a beaucoup modifié la présentation de rapport du programme; on accorde maintenant plus d'attention à l'utilisation de chaque bien. Cependant, on n'est pas tenu d'effectuer des analyses économiques des réaffectations possibles et le MTP n'effectue aucune analyse de ce genre.

6.106 Depuis 1977, le ministère des Travaux publics a étudié 47 grands centres dans le cadre du programme Dossier urbain Canada. Il a mis plus de deux ans à effectuer chaque étude, notamment parce qu'il a dû s'entretenir longuement avec tous les ministères concernés. Ces études ont permis d'examiner environ 2 100 biens immobiliers fédéraux et de déterminer que 508 d'entre eux pouvaient être réaménagés, dont 147 avec de grandes possibilités.

6.107 Au moment de notre vérification, les rapports définitifs sur certaines grandes villes, comme Vancouver et Calgary, n'étaient pas encore terminés ou publiés. Cependant, même pour ces villes, il existait des analyses préliminaires.

6.108 Le programme Dossier urbain Canada vise à répertorier les propriétés qui possèdent de bonnes possibilités d'amélioration. Cependant, pour un petit nombre de biens seulement, une étude a été suffisante pour amener la solution de certains problèmes. Ainsi, une étude, menée en 1978 dans la communauté urbaine de Québec, a permis de repérer un terrain de 2,9 hectares, situé près du parc industriel de Saint-Malo et appartenant à la Défense nationale. D'après le rapport présenté dans le cadre du programme Dossier urbain Canada, le CCCT/GFF a recommandé que les Travaux publics entreprennent, au nom du Comité, des discussions avec le MDN au sujet de l'utilisation optimale de ce site. Le MDN envisage maintenant la construction d'un immeuble, en 1985, et cette mesure devrait permettre la mise en valeur du site.

6.109 Les rapports présentés dans le cadre du programme Dossier urbain Canada sont, en fait, la seule compilation d'envergure gouvernementale de renseignements sur les possibilités d'une meilleure utilisation des biens immobiliers du gouvernement. Il faut toutefois préciser que les répercussions économiques de la sous-utilisation n'ont pas été déterminées. Chaque étude doit faire l'objet d'un suivi annuel. Bien que, dans la plupart des cas, on ait effectué le suivi exigé, bon nombre des recommandations et conclusions initiales du CCCT/GFF n'ont pas changé. Sur les 508 cas où les biens auraient pu être mieux utilisés, 45 seulement ont accusé des progrès suffisants pour justifier une modification de la recommandation initiale du CCCT/GFF. Dans 28 cas seulement a-t-on réalisé le plein potentiel.

L'importance d'information sur les coûts, pour la gestion économique et efficiente des biens immobiliers

6.110 La façon dont on tient compte des coûts influe grandement sur le sens que donnent les gestionnaires à l'économie et à l'efficience dans le domaine de la gestion des biens immobiliers. Les gestionnaires ne s'occupent généralement que des coûts dont ils sont responsables et sur lesquels ils ont un certain contrôle. Au gouvernement, bon nombre des coûts afférents aux biens immobiliers ne sont pas connus du gestionnaire chargé de leur utilisation ou de leur gestion. Ainsi, certaines dépenses d'exploitation, comme les subventions tenant lieu d'impôts fonciers, sont imputées à des budgets qui ne relèvent pas des personnes qui doivent rendre compte de la gestion ou de l'utilisation des biens en question.

6.111 Le produit de la vente des biens excédentaires a toujours été versé au Fonds du revenu consolidé. Les ministères sont peu enclins à transférer ou à aliéner des biens immobiliers qui ne sont pas utilisés au maximum, sauf si les dépenses annuelles imputées à leurs crédits dépassent les avantages qu'ils en retirent. Depuis 1981, les procédures du Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD) permettent au Conseil du Trésor de tenir compte du produit net, tiré de la vente de biens excédentaires, pour attribuer les ressources aux ministères. Toute augmentation aux ressources octroyées doit servir à l'acquisition de biens semblables ou à la réduction du passif du ministère. Cette façon de procéder permet d'améliorer l'économie et l'efficience de la gestion des biens immobiliers, tout en attirant l'attention sur d'autres utilisations possibles pour ces biens.

L'importance du coût de renonciation dans l'utilisation efficiente des biens immobiliers

6.112 Bien que la valeur de presque tous les biens immobiliers ait augmentée en raison de l'inflation, l'augmentation a été plus marquée pour certains biens à cause du changement de vocation des terrains adjacents. Normalement, ce que les gestionnaires appellent "l'utilisation optimale" des biens immobiliers tient compte de ces changements. Il s'agit de la possibilité de tirer un meilleur avantage de ces biens, que cet avantage se caractérise par un bénéfice financier ou un service de meilleure qualité. L'avantage qu'on pourrait tirer d'un bien s'il était utilisé de façon optimale, par rapport à ce qu'on en tire présentement, s'appelle le coût de renonciation. Si le bien est déjà utilisé de façon optimale, il n'y a pas de coût de renonciation.

6.113 Le concept du coût de renonciation, bien compris et bien utilisé dans le secteur privé, devrait également s'appliquer dans le secteur public, quoique différemment. Dans le secteur privé, les décisions reposent généralement sur des facteurs presque uniquement économiques. Pour leur part, les gouvernements ont des objectifs complexes à atteindre et peuvent décider de renoncer à certains bénéfices financiers en vue d'atteindre des objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes. En pareil cas, le coût de renonciation peut être considéré comme ce qu'il en
coûte pour atteindre des objectifs plus vastes, plutôt que simplement comme un manque à gagner.

6.114 Le coût de renonciation fait partie des coûts des biens immobiliers que l'on détient et, dans certains cas, peut même dépasser tous les autres coûts.

6.115 Pour effectuer une étude complète de toutes les solutions possibles pour les biens sous-utilisés, il faudrait faire des analyses détaillées des coûts et des avantages de chaque solution de rechange. Ce n'est pas l'objet de la présente vérification. Pour mieux illustrer la situation, nous avons évalué, dans les exemples ci-après, les coûts annuels de détention des biens immobiliers comme étant l'intérêt présumé sur la valeur courante de chaque bien, plus les subventions tenant lieu d'impôts fonciers, moins les recettes actuelles. Nous avons retenu 10 p. 100 comme taux d'intérêt présumé. Les résultats ne sont donc qu'approximatifs et ne sont inclus que pour donner une idée de l'ampleur des coûts annuels de détention de ces biens. Il ne faut pas en conclure que la décision de conserver un bien sous-utilisé est nécessairement

mauvaise. En fait, bon nombre de biens immobiliers ont vu leur valeur augmenter considérablement au profit du Canada. Il ne faut pas penser non plus que nous suggérons forcément la réaffectation ou la vente des biens. Si nous présentons le calcul de ces coûts, c'est seulement pour donner une idée de l'importance économique du coût de renonciation qui n'est habituellement pas relevé ou pris en considération dans la gestion des biens immobiliers au gouvernement fédéral.

Exemples

6.116 Les exemples suivants sont tous tirés d'études terminées, ou sur le point de l'être, du programme Dossier urbain Canada.

6.117 Lot 56, Vancouver (C.-B.). En 1972, le ministère des Travaux publics achetait le lot 56, au centre-ville de Vancouver; ce terrain a coûté environ 3,3 millions de dollars. A cette époque, le ministère avait l'intention d'y construire un nouveau complexe en vue de réduire, a long terme, la nécessité de louer des locaux et, à plus court terme, en vue de remplacer quatre vieux immeubles du gouvernement ou de faciliter leur restauration. Ces immeubles, situés sur le lot 15, s'étaient détériorés au fil des ans et ne répondaient plus aux normes de santé et de sécurité. On se proposait de rénover ou de vendre ces vieux immeubles après en avoir relogé les occupants dans le nouveau complexe.

6.118 Pour aménager le lot 56, il fallait d'abord réduire l'envergure du projet, en raison d'un changement de zonage municipal en 1975, choisir un architecte et établir la conception préliminaire. En novembre 1978, cependant, le ministre des Travaux publics a annoncé l'interruption du projet à cause du programme de restrictions budgétaires du gouvernement. L'architecte a reçu près de 800 000 $ à titre d'honoraires pour la conception préliminaire.

6.119 Selon une évaluation demandée par le MTP, en 1983, la valeur du lot 56 est passée à près de 17 millions de dollars. Depuis 1978, cette propriété produit des revenus annuels d'à peu près 12 000 $ en tant que terrain de stationnement pour environ 300 voitures. Si l'on se base sur l'évaluation de 1983, il en coûte 1,7 million de dollars par année pour utiliser ce lot comme terrain de stationnement.

6.120 Vers la fin de 1982, le Conseil du Trésor a autorisé le ministère des Travaux publics à louer un immeuble, au coût de 358 $ le mètre carré,

soit environ 6 millions de dollars par année, pour reloger les occupants des quatre vieux immeubles du lot 15. Cette mesure devint nécessaire parce que le service municipal des incendies et le Commissaire fédéral des incendies recommandaient fortement que, pour des raisons de sécurité, on quitte les quatre vieux immeubles. Bien que le taux de location soit avantageux, le MTP estime qu'il en coûte environ 9 p. 100 de plus qu'il en coûterait dans un nouvel immeuble du gouvernement.

6.121 Établissement de traitement des lettres envisagé par le MTP à Toronto. En 1971, le MTP a payé 1,4 million de dollars un terrain d'environ 3,9 hectares, sur la rue Dufferin à Toronto, en vue d'y construire un établissement de traitement des lettres. De 1973 à 1983, le MTP a loué les immeubles existants et une partie du terrain, pour un revenu de location d'environ 65 000 $ par année. La propriété procure actuellement des revenus de 89 000 $ par année. La Couronne paie 12 000 $ par année à titre de subventions tenant lieu d'impôts fonciers pour la partie du terrain qui n'est pas louée.

6.122 En 1979, la Société canadienne des postes a informé le MTP qu'elle n'avait plus besoin de cet établissement. Le ministère étudie présentement diverses utilisations possibles pour cette propriété, évaluée à 5 millions de dollars en 1981. Sur la base de cette évaluation, avec un taux d'intérêt présumé de 10 p. 100, les coûts annuels dépassent les 400 000 $.

6.123 D'après un rapport présenté en 1980, dans le cadre du programme Dossier urbain Canada, cette propriété a beaucoup de possibilités et pourrait être bien mieux utilisée. Dans le rapport de suivi de 1981, on recommandait l'étude de solutions de rechange pour ce site. Cet examen a débuté en 1983 et, cette même année, lors du suivi, on recommandait d'en contrôler les progrès.

6.124 Dominion Public Building, 1, rue Front à Toronto. Cet imposant édifice historique, situé dans un secteur commercial de choix, au centre-ville, a été construit en 1930. Il est exploité par le MTP et compte 31 000 mètres carrés d'espace à louer; il n'est actuellement occupé qu'à 50 p. 100 de sa capacité. Le MTP déclare que cet immeuble ne présente ni défaut de structure, ni danger pour les occupants. A plusieurs reprises, au cours des dix dernières années, le ministère des Travaux publics a demandé l'autorisation du Conseil du Trésor pour le rénover. A cause de ce retard, il a fallu reloger les anciens occupants dans d'autres immeubles loués à des coûts élevés. La valeur locative annuelle de

l'espace inutilisé (environ 9 300 mètres carrés) est d'environ 850 000 $, si l'on se base sur un taux de location de 91 $ le mètre carré.

6.125 A la suite de l'étude menée en 1980 dans le cadre du programme Dossier urbain Canada, on recommandait de contrôler les améliorations en cours. Dans le rapport de suivi de 1981, on recommandait une étude sur cette propriété et, en 1983, on recommandait de poursuivre la question. En juin 1984, le Conseil du Trésor approuvait la rénovation de l'édifice.

Subventions non divulguées

6.126 L'utilisation de biens immobiliers, par une société d'État, peut devenir une forme de subvention. Lorsque cette aide prend la forme d'un coût de renonciation, il peut être très difficile de la relever et, par conséquent, de la divulguer au Parlement.

6.127 Base des Forces canadiennes, Downsview (Ontario). La base des Forces canadiennes de Toronto (Downsview) compte environ 349 hectares sur lesquels se trouve un terrain d'aviation. Si l'on se réfère au prix de vente d'une partie de la propriété, en 1979, le terrain de Downsview aurait une valeur totale d'environ 100 millions de dollars.

6.128 Une grande partie de la base, soit 170 hectares, a été aménagée en pistes d'atterrissage. Jusqu'en 1982, la Défense nationale et la compagnie de Havilland, une société propriété de l'État, utilisaient ces pistes, mais le MDN payait seul tous les frais d'exploitation et d'entretien. Depuis 1982, le MDN ne se sert plus des pistes, mais il continue de les entretenir pour la compagnie de Havilland, sur la base du recouvrement des coûts d'exploitation. Selon le prix de vente de 1979, cette partie du terrain vaudrait environ 50 millions de dollars et en coûte annuellement environ 7 millions, soit 5 millions en intérêts présumés auxquels s'ajoutent 2 millions de dollars en subventions tenant lieu d'impôts fonciers.

6.129 L'exploitation du terrain d'aviation de la base des Forces canadiennes à Toronto, à partir des crédits accordés au MDN, a procuré certains avantages à la compagnie de Havilland Aircraft of Canada pendant quelques années, et ce, jusqu'en juin 1982. En outre, l'utilisation exclusive du terrain par la compagnie de Havilland depuis 1982, à un coût annuel d'environ 7 millions de dollars, constitue, en réalité, une forme de subvention. Le Parlement n'en n'a pas été informé.

6.130 A la suite d'une étude menée en 1980, dans le cadre du programme Dossier urbain Canada, on recommandait un contrôle rigoureux de cette propriété jusqu'à ce qu'on ait décidé quoi en faire. Toutefois, dans l'étude de 1981, on ne recommandait aucune mesure particulière, puisque le gouvernement venait d'accorder à la compagnie de Havilland des droits d'atterrissage pour les 20 prochaines années.

Conclusions

6.131 De nos jours, la situation est bien différente de celles qui prévalaient au moment où la Commission Glassco et le Comité sénatorial ont fait enquête. La première n'avait relevé aucun répertoire du portefeuille des biens immobiliers; le deuxième en avait relevé un, mais avait déploré l'absence de méthodes efficaces pour évaluer si l'utilisation des biens immobiliers était efficiente. Il existe maintenant des politiques et des méthodes pour évaluer cette efficience, mais, en règle générale, elles ne sont pas appliquées.

6.132 Les biens immobiliers ne sont pas gérés en fonction de leur valeur.

6.133 Dans le secteur privé, on détient des biens immobiliers en vue d'en retirer un avantage quelconque. Habituellement, il s'agit de combler certains besoins en locaux, mais il peut aussi s'agir d'un placement qui procure des revenus. Pour sa part, le gouvernement détient des biens immobiliers pour atteindre de nombreux objectifs autres que ses besoins en locaux ou ses besoins financiers. Néanmoins, tenir compte de l'économie et de l'efficience suppose qu'on prend en considération tous les coûts afférents à un bien donné, ainsi que la façon dont il aide à atteindre ces divers objectifs. Ce n'est pas le cas pour les biens immobiliers du gouvernement fédéral. De plus, on trouve peu de systèmes de contrôle des coûts, même si la politique en exige, et, lorsqu'on en trouve, ils fonctionnent de façon restreinte seulement.

6.134 Dans l'ensemble, les politiques gouvernementales en matière de gestion des biens immobiliers par les ministères sont satisfaisantes; cependant, leur application fait fréquemment défaut.

6.135 Les règles de décision établies pour gérer un portefeuille de biens immobiliers d'une telle envergure et si diversifié doivent tenir compte des objectifs de l'organisation. Le gouvernement a, par le biais de ses énoncés administratifs et autres, établi une série assez complète de règles de ce genre. Ces politiques demandent clairement que l'on fasse preuve d'économie et d'efficience et, e général, fournissent l'orientation voulue aux gestionnaires.

6.136 Nous avons constaté, toutefois, que les gestionnaires se soucient peu de l'économie et de l'efficience dans la gestion des biens immobiliers. Cela découle en partie du fait qu'ils ne respectent pas

certains aspects de la politique gouvernementale. Les gestionnaires de biens immobiliers savent qu'il est peu probable qu'on leur demande de rendre compte du respect des directives et lignes directrices gouvernementales ou de l'utilisation efficiente des biens immobiliers; en revanche, ils savent qu'on les tiendra sûrement responsables des dépassements à leurs budgets et crédits annuels ou des sous-utilisations. Étant donné la généralisation de cette attitude, le gouvernement possède peu de contrôle sur la gestion de cet élément d'actif important.

6.137 Le fait que les gestionnaires ne s'inspirent pas des coûts fondés sur la durée d'utilisation, lorsqu'ils prennent des décisions au sujet d'un bien immobilier, montre bien qu'ils s'inquiètent surtout de ne pas dépasser leurs crédits. Les gestionnaires se préoccupent plus des dépenses qu'ils doivent justifier que de la totalité des coûts pour le contribuable. Cette situation avait déjà été relevée par la Commission Glassco, en 1962, et notre vérification la confirme, du moins en ce qui concerne les biens immobiliers.

6.138 Il importe que l'on tienne compte de l'économie et de l'efficience à toutes les étapes du processus décisionnel, plus précisément en ce qui concerne l'attribution des locaux, l'utilisation des biens et les options en matière d'acquisition et d'aménagement. Cela signifie que le respect de la politique et le souci de l'économie et de l'efficience, en matière de biens immobiliers, doivent faire partie des responsabilités des gestionnaires. Il faut également que les gestionnaires rendent compte de l'exercice de cette responsabilité.

Recommandations

6.139 A partir des conclusions ci-dessus, nous formulons les recommandations suivantes:

6.140 Les ministères devraient, conformément aux Mesures de contrôle du Conseil du Trésor, mettre en vigueur des méthodes de contrôle et de suivi efficaces pour assurer le respect des politiques administratives en matière de gestion des biens immobiliers.

6.141 Il faudrait tenir compte des coûts de renonciation pour évaluer l'efficience de l'utilisation actuelle ou possible des biens immobiliers.

6.142 Il faudrait que les ministères divulguent au Parlement les subventions de forme déguisée qu'ils accordent aux sociétés d'État en les laissant utiliser leurs biens immobiliers.

1513-A-84001-F

Chapitre 7

La gestion des déplacements le 30 octobre 1984

LA GESTION DES DÉPLACEMENTS

LA GESTION DES DÉPLACEMENTS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Étendue de la vérification	7.1	7-1
Critères de vérification	7.5	7-1
Observations et recommandations	7.6	7-2
Planification	7.9	7-4
Contrôles de gestion	7.17	7-5
Information	7.36	7-9
Service central des voyages	7.40	7-9

Pièces

7.1	Dépenses de voyage - Ministères et organismes	7-2
7.2	Dépenses moyennes de voyage par employé - Ministères et organismes	7-3
7.3	État des opérations du Service central des voyages	7-13

7

LA GESTION DES DÉPLACEMENTS

Étendue de la vérification

7.1 Cette étude avait pour but de déterminer si les ministères et organismes fédéraux administraient leurs fonds de voyage en tenant compte de l'économie et de l'efficience. Nous avons fait une étude pilote à l'Administration maritime du ministère des Transports, et nous avons examiné les pratiques de gestion des déplacements dans les cinq ministères suivants: Environnement, Affaires extérieures, Pêches et Océans, Affaires indiennes et du Nord canadien, Santé nationale et Bien-être social.

7.2 Nous avons recueilli des renseignements sur ces pratiques au moyen d'entrevues et de l'analyse de questionnaires remplis par des gestionnaires des ministères dans tout le pays. Nous avons effectué des sondages de vérification des formulaires et des dossiers faisant état des dépenses de voyage. Nous avons examiné un échantillon représentatif de demandes de remboursement des frais de voyage pour connaître le but des voyages, pour evaluer l'exactitude des demandes et le respect général des politiques qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale. Nous avons étudié le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général en examinant leurs politiques et directives concernant la gestion des déplacements, ainsi que leurs exigences concernant le traitement des demandes de remboursement. Nous avons également évalué les pratiques en vigueur par rapport aux critères de vérification élaborés à cette fin.

7.3 Nous avons examiné les opérations du Service central des voyages (SCV) du ministère des Approvisionnements et Services - Administration des approvisionnements, pour déterminer si le SCV affichait un souci suffisant d'économie et d'efficience.

7.4 Aux fins de notre étude, nous avons défini les frais de déplacement comme étant les dépenses engagées par les fonctionnaires et autres personnes autorisées, pour le transport, le logement, les repas et les frais accessoires de voyage. Nous avons exclu de notre étude le coût des déplacements dans les véhicules, les avions et les navires appartenant au gouvernement, ainsi que les dépenses liées à la réinstallation.

Critères de vérification

7.5 Nous avons évalué la gestion des déplacements en fonction des critères suivants:

- **Il faut que le besoin de déplacement soit établi et que le voyage pour y répondre soit planifié de la manière la plus économique qui soit.**

  - Il faut bien définir le besoin de déplacement; ce dernier doit avoir trait aux programmes.

  - Il faut étudier différents moyens de répondre aux besoins de déplacement, et retenir le plus économique et le plus efficient pour la planification du voyage.

- **Il faut contrôler les déplacements.**

  - On doit adopter et suivre des politiques, des procédures et des pratiques satisfaisantes pour s'assurer que les frais de déplacement sont autorisés et déclarés, que les ressources relatives aux déplacements sont utilisées à bon escient, et qu'on répond aux besoins de déplacement de la façon la plus économique qui soit.

  - Il faut que la responsabilité d'autoriser et de contrôler l'utilisation des ressources en matiere de déplacement soit clairement attribuée.

- **Les renseignements sur les déplacements et les frais de voyage doivent être recueillis et mis à la disposition des gestionnaires afin que ceux-ci puissent évaluer les besoins en ressources et en contrôler l'utilisation.**

Observations et recommandations

7.6 Comme le montre la pièce 7.1, les dépenses de voyage des ministères et organismes fédéraux ont augmenté, en moyenne, d'environ 17 p. 100 par année au cours des cinq dernières années. Cette augmentation découle en partie de la hausse du prix du carburant et de l'inflation. La pièce 7.1 donne également l'augmentation équivalente en dollars constants. En 1983-1984, ces dépenses ont atteint les 567 millions de dollars, ce qui revient à 1 700 $, en moyenne, par employé, comme l'illustre la pièce 7.2. Sont exclus le coût des véhicules du

gouvernement, le financement des avances de voyage et des tâches administratives connexes, ainsi que le coût des heures de production perdues au cours des déplacements. Sont aussi exclus les coûts de déplacement liés aux services contractuels ou payés au moyen de subventions et de contributions. Toutefois, sont inclus les coûts associés au transport des personnes à la charge des fonctionnaires, ainsi qu'au transport, dans le cadre des activités de divers programmes, de personnes qui ne sont pas fonctionnaires. Environ huit pour cent des dépenses de voyage sont engagées pour assurer le transport d'anciens combattants, d'autochtones et de citoyens, dans le cadre des activités de divers programmes.

<Graphics Frame Pièce 7.1 et 7.2>

7.7 Le niveau des besoins en ressources pour les voyages dépend de plusieurs facteurs et varie selon les ministères, et selon les programmes au sein d'un même ministère. La décentralisation géographique d'un programme et la nature des services fournis, qu'il s'agisse d'inspections ou de diplomatie internationale, influent évidemment sur les besoins en déplacement. Selon notre étude de certaines demandes de remboursement choisies, les ressources de voyage ont été utilisées comme suit:

Déplacements pour les besoins opérationnels	67 p. 100
Réunions du personnel des ministères	13 p. 100
Conférences	11 p. 100
Formation	8 p. 100
Indemnités spéciales - employés et personnes à leur charge	1 p. 100

7.8 Nos constatations sur la gestion des déplacements dans les cinq ministères en cause sont données aux rubriques suivantes: planification, contrôles de gestion et information.

Planification

7.9 **Prévisions budgétaires.** Il incombe aux ministères et aux organismes de déterminer leurs besoins en déplacement et d'établir leur budget en conséquence. La planification et l'établissement du budget exigent que les ministères et organismes fassent une estimation des déplacements à partir des données réelles, majorées pour tenir compte des changements dans les programmes et de l'augmentation des prix. Une fois

approuvés par le Conseil du Trésor et par le Parlement, les budgets d'exploitation et d'entretien, qui comprennent les fonds nécessaires aux déplacements, sont remis aux gestionnaires des opérations et des programmes. Ce processus budgétaire des ministères ne semble pas fondé sur une évaluation systématique de leurs besoins en déplacement pour chaque activité ou projet principal. Bien que les gestionnaires des centres de responsabilité de certains ministères et organismes effectuent une bonne planification, ils ne sont généralement pas tenus de justifier les fonds de leurs budgets réservés aux déplacements en fonction de leurs exigences opérationnelles et administratives.

7.10 Mesures restrictives. En 1982, le Conseil du Trésor a instauré des mesures, à l'échelle de l'administration fédérale, en vue de réduire le nombre de voyages et de minimiser les coûts en limitant les voyages à l'étranger, les déplacements pour assister à des conférences et les voyages d'affaires. Cette politique rendait les ministres responsables de la coordination et de l'approbation des voyages de ce genre. Elle leur demandait également de réduire de 15 p. 100, par rapport aux dépenses réelles de 1981-1982, les voyages laissés à leur discrétion. Ces restrictions devaient réduire les fonds annuels, affectés aux voyages par les ministères et les organismes, d'au moins 15 millions de dollars en 1983-1984 et chacune des années subséquentes.

7.11 Les frais de déplacement ont augmenté de 23 millions de dollars en 1982-1983 et de 68 millions de dollars en 1983-1984. On manque de données sur l'étendue et la nature des voyages discrétionnaires; les ministères ne comprennent pas tous en quoi consistent ces voyages. Ainsi, il ne fut pas possible de déterminer si le programme de restrictions avait obtenu le succès escompté.

7.12 Organisation des voyages. Un des aspects les plus importants de la gestion des déplacements est la planification préliminaire, ce qui consiste à déterminer quelles personnes doivent voyager, les motifs des voyages et les dates auxquelles on fera ces dépenses. La planification est essentielle si l'on veut optimiser les ressources affectées aux voyages et le temps consacré aux déplacements. Dans ce but, il faut envisager les possibilités de réduire la durée des déplacements et leur coût. La plupart des fonctionnaires voyageurs croient que les réservations pour le transport et le logement, faites par le biais du Service central des voyages, sont les meilleures. Or, ce n'est pas toujours le cas, particulièrement en ce qui concerne les voyages à l'étranger où l'on peut réaliser des économies grâce aux réservations à l'avance et aux tarifs excursion.

7.13 Il semble que l'on ne tienne pas suffisamment compte des tarifs réduits qui sont offerts. Nous comprenons que, dans certains cas, ces tarifs réduits peuvent imposer des conditions de voyage qui ne répondent pas aux exigences opérationnelles. Néanmoins, il faudrait y recourir aussi souvent que possible. Il faut aussi envisager des solutions de rechange, comme la téléconférence, ou d'autres moyens de transport.

7.14 Nous avons constaté que les gestionnaires ne donnaient pas suffisamment de directives à leurs employés pour favoriser l'utilisation plus économique des ressources de voyage.

7.15 Les gestionnaires devraient jouer un rôle plus actif, en donnant des directives à leurs employés pour s'assurer qu'ils tiennent compte de l'économie et de l'efficience dans l'organisation des voyages.

7.16 Les gestionnaires devraient se fonder sur des exigences opérationnelles et administratives précises pour déterminer les besoins de déplacement.

Contrôles de gestion

7.17 Politiques et lignes directrices. La politique du Conseil du Trésor concernant les voyages fournit des lignes directrices pour l'ensemble de l'administration fédérale sur les procédures à suivre concernant l'autorisation de voyager, les indemnités de déplacement, et la présentation et l'examen des demandes de remboursement des frais de voyage. Les entités que nous avons examinées ont, elles aussi, adopté des politiques et lignes directrices ministérielles. En général, ces politiques nous ont paru satisfaisantes. Elles renferment une série de règles qui permettent de déterminer les dépenses admissibles au titre des déplacements. Cependant, nous avons constaté que, dans certains cas, elles tendent à multiplier la paperasserie et à augmenter les frais d'administration. Nous discutons de cette question, de façon plus détaillée, à la rubrique "frais d'administration".

7.18 Respect de la politique concernant les voyages. Nous avons choisi, au hasard, un échantillon de 526 demandes de remboursement de frais de voyage parmi les cinq ministères, dans le but d'évaluer l'exactitude des demandes et le respect de la politique du gouvernement

concernant les voyages. Au cours de notre examen de ces demandes, nous en avons découvert 17 p. 100 qui contenaient des erreurs de calcul. A partir de ces résultats, nous estimons que, des 81,8 millions de dollars que les cinq ministères ont versés en frais de voyage, 1,2 million de dollars, soit 1,5 p. 100, pourrait constituer des trop-payés. Les erreurs que nous avons relevées semblent découler, dans la plupart des cas, d'une mauvaise interprétation des dépenses admissibles et d'erreurs de calcul dans les indemnités.

7.19 Dans les demandes de remboursement examinées, on semblait avoir respecté la politique concernant les voyages et les autorisations exigées par les articles 26 et 27 de la Loi sur l'administration financière. Toutefois, les procédures d'autorisation préalable n'étaient pas suivies, peut-être à cause des nombreuses exigences qu'elles comportent. Parmi les demandes de remboursement examinées, 46 p. 100 présentaient une ou plusieurs dérogations à la politique concernant les voyages, en ce qui a trait aux procédures d'autorisation préalable importantes que nous avions retenues aux fins de nos sondages. Le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor examinent actuellement la possibilité de simplifier les exigences d'autorisation préalable.

7.20 Le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient poursuivre leur travail en vue de simplifier le processus d'autorisation prealable, et assurer le suivi pour ce qui est du manque de respect du processus existant.

7.21 Voyages par avion. Les billets d'avion représentent une large part des dépenses de voyage du gouvernement fédéral. Les dossiers du Service central des voyages indiquent que son service de réservation a acheté pour 97 millions de dollars de billets d'avion en 1983-1984. En outre, les voyageurs achètent aussi des billets directement des compagnies aériennes, mais il n'existe aucune statistique à ce sujet. Puisque les montants en cause sont importants et qu'il est difficile de faire des recherches pour retracer les billets d'avion, il faut maintenir un contrôle rigoureux. Comme nous l'indiquons ci-après, certains secteurs présentent des faiblesses de contrôle que les ministères et organismes devraient corriger.

7.22 Numéros d'autorisation de voyage. Pour faire une réservation par le biais du Service central des voyages, il faut obtenir un numéro d'autorisation de voyage. Ce numéro autorise le voyageur à acheter un

billet d'avion. En principe, il faut contrôler l'émission de ces numéros pour s'assurer qu'on rendra compte de tous les billets achetés en vertu d'une autorisation de ce genre. Chaque numéro d'autorisation de voyage devrait être réservé à un seul voyageur, pour un seul voyage. Nous avons constaté que les registres utilisés par les ministères pour contrôler les numéros d'autorisation de voyage étaient mal conçus et que, dans certains cas, les achats de billets, les remboursements dûs pour les billets retournés et les portions inutilisées n'étaient pas tous comptabilisés. Les frais de transport n'étaient pas toujours inscrits dans les registres. Dans bon nombre de cas, le même numéro d'autorisation de voyage était utilisé par plus d'une personne ou pour plus d'un voyage, sans qu'il soit fait mention de cette exception. En général, les systèmes des ministères ne prévoyaient pas la possibilité d'explications de ce genre. Ainsi, comme il existe d'autres lacunes, des achats non autorisés de billets d'avion ou des achats contestables pourraient se produire sans qu'on puisse les déceler. On nous a informé qu'on avait effectivement relevé certains cas de ce genre, qui faisaient actuellement l'objet d'enquêtes par les ministères concernés.

7.23 Billets d'avion. Même si les billets d'avion sont payés par les ministères, il est important que les talons des billets soient annexés aux demandes de remboursement pour donner aux gestionnaires une confirmation du coût du voyage et de l'itinéraire. S'il y a lieu, toute portion inutilisée des billets peut alors être traitée et retournée à la compagnie aérienne en vue d'un remboursement.

7.24 Dans plusieurs cas, les talons des billets d'avion n'étaient pas annexés aux demandes de remboursement, d'où la possibilité, vu l'existence d'autres lacunes, de voyages non autorisés aux frais du gouvernement. Nous avons aussi découvert des cas où l'on n'avait pas demandé le remboursement des billets inutilisés. Au moment de notre examen, le service de vérification des voyages d'un ministère avait en sa possession 200 billets ou portions de billets inutilisés pour lesquels il n'avait pas demandé remboursement, soit parce que les voyageurs avaient trop tardé à les signaler, soit parce que le service n'avait pas bien appliqué les procédures de suivi. Certains des billets dataient de mars et d'avril 1983. Dans le même ministère, un employé a remis en 1984 un billet, en partie inutilisé, qui avait été payé 2 440 $ en 1981.

7.25 Dans certains ministères, nous avons découvert qu'on ne vérifiait pas systématiquement les factures du SCV, avant de les payer, pour contrôler si les voyages avaient effectivement eu lieu et s'ils avaient été approuvés.

7.26 Les ministères et organismes devraient faire un rapprochement systématique entre les factures du SCV et les frais de déplacement inscrits dans les registres des numéros d'autorisation de voyage.

7.27 Frais d'administration. La politique du Conseil du Trésor concernant les voyages comporte plusieurs catégories de voyages et elle recoupe d'autres directives. Cette politique prévoit de nombreux contrôles pour la vérification des demandes de remboursement de frais de voyage. Cette exigence donne lieu à de nombreux rajustements des demandes, complique leur examen et occasionne des frais d'administration.

7.28 La vérification préalable (c'est-à-dire avant leur paiement) des demandes de remboursement, prévue dans la politique concernant les voyages, incombe aux services de vérification des voyages qui se trouvent au sein des services financiers et administratifs des ministères et organismes. Nous avons constaté que ces services effectuaient des vérifications préalables détaillées de toutes les demandes de remboursement, peu importe les montants en cause. Cela produit des arriérés dans le traitement de ces demandes. Par exemple, le service d'un ministère avait un arriéré de 2 378 demandes non traitées au moment de notre vérification, ce qui représente un délai d'environ 10 semaines pour le règlement de ces demandes. Dans un autre ministère, les demandes de remboursement à l'égard des avances permanentes qui, par souci d'économie, devraient être produites et payées tous les mois, étaient présentées dans certains cas deux ou trois fois par mois à cause du long délai de remboursement.

7.29 Dans les ministères que nous avons vérifiés, très peu de services de la vérification des voyages compilent des données statistiques sur le nombre, le montant (en dollars) ou le genre d'erreurs détectées grâce à la vérification préalable des demandes de remboursement ainsi que sur les secteurs où la plupart des erreurs se produisent. Ce genre de renseignements pourrait servir à informer les gestionnaires des centres de responsabilité des procédures de voyage qu'il faut resserrer et des mesures correctives qu'il y a lieu de prendre.

7.30 Nous avons remarqué qu'un certain nombre de services ministériels effectuaient eux-mêmes une vérification complète des demandes de remboursement avant de les remettre aux services de vérification des voyages aux fins de la vérification préalable.

7.31 Voici certaines mesures qui pourraient réduire les frais d'administration engagés pour le traitement des demandes de remboursement des frais de voyage.

- On pourrait simplifier les dispositions de la politique concernant les voyages.

- On pourrait, à notre avis, accélérer et simplifier le traitement des demandes de remboursement en appliquant des techniques d'échantillonnage appropriées. (Toutefois, si le nombre d'erreurs décelées venait à dépasser la norme établie, on pourrait toujours effectuer un examen complet.)

- On pourrait diminuer les frais d'administration du traitement des demandes en adoptant des taux fixes pour certains frais, tels que les appels téléphoniques faits à la maison et les chambres d'hôtel, comme c'est le cas actuellement pour les repas et les frais accessoires.

7.32 Nous croyons comprendre que le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor étudient actuellement la façon d'améliorer la productivité au chapitre du traitement des demandes de remboursement des frais de voyage.

7.33 Les ministères devraient prendre des mesures pour éviter la répétition inutile des tâches de vérification préalable des demandes de remboursement des frais de voyage.

7.34 Les services de vérification des voyages des ministères et organismes devraient recueillir des statistiques sur le nombre, le coût et le genre des erreurs décelées dans le cadre de la vérification préalable des demandes de remboursement et s'en servir pour informer les gestionnaires des secteurs où il y aurait lieu d'améliorer les pratiques de gestion concernant les voyages.

7.35 Le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient poursuivre leur examen de la politique concernant les voyages et envisager la possibilité d'appliquer des techniques d'échantillonnage statistique en vue de réduire les frais

d'administration engagés pour le traitement des demandes de remboursement.

Information

7.36 Il y avait un manque général d'information utile sur les coûts des voyages au sein de l'administration fédérale. Certains ministères possèdent un grand nombre d'articles d'exécution pour inscrire leurs dépenses de voyage. Par conséquent, on compile bon nombre de données sur les voyages; certaines ne sont pas utilisées, mais la complexité du codage et les coûts de traitement en sont accrus. Par exemple, certains des ministères examinés avaient jusqu'à 30 catégories pour les dépenses de voyage. Les ministères et organismes n'avaient pas de manière uniforme de répertorier ces données afin de pouvoir évaluer comme il se doit les besoins des divers programmes.

7.37 Une forte proportion des gestionnaires des ministères n'ont pas d'information sur la manière dont les fonds de voyage prévus dans le budget sont dépensés, même si les dépenses de voyage ont été inscites régulièrement et de manière uniforme, selon les codes des articles d'exécution. Peu de gestionnaires utilisent les données codifiées pour la planification et le contrôle, étant donné que les renseignements fournis ne correspondent pas aux activités de programmes. Nous avons relevé un service, dans l'un des ministères examinés, qui recueillait des renseignements sur les voyages et les coûts connexes afin d'avoir un meilleur aperçu des voyages et d'étudier la possibilité d'autres méthodes dans la planification future des voyages. Ces renseignements ont été recueillis à un coût minime et, au moment de notre étude, les gestionnaires pouvaient s'en servir pour la planification et le contrôle. Le système servait aussi à contrôler les voyages des employés, de la date de l'autorisation jusqu'à la fin du voyage et jusqu'à la présentation de la demande de remboursement.

7.38 Lorsqu'ils établissent des catégories de voyages, les ministères devraient chercher à obtenir des données plus utiles pour les besoins internes et généraux, ainsi que pour l'étude des tendances et des changements.

7.39 Les ministères et organismes devraient compiler des renseignements plus pertinents sur les voyages, en vue d'améliorer la planification et le contrôle opérationnels.

Service central des voyages

7.40 Nous avons examiné les fonctions et les opérations financières du Service central des voyages, l'agence du ministère des Approvisionnements et Services chargée de fournir des services de transport et de réservation aux fonctionnaires voyageurs. Le Service négocie les tarifs pour le logement et la location d'automobiles, et publie un répertoire des hôtels et des services de location de voitures. Il administre également un système central de facturation et de paiement des comptes d'Air Canada, de CP Air et de Via Rail, pour les ministères et organismes fédéraux qui utilisent ses services. La politique du gouvernement concernant les voyages exige que les réservations pour le transport et le logement soient faites par le biais du Service central des voyages, sauf dans le cas du ministère de la Défense nationale. Le ministère des Affaires extérieures n'a généralement pas recours, lui non plus, aux services du SCV, lorsqu'il organise des voyages à l'étranger. Le SCV estime qu'il a fait quelque 240 000 réservations de billets d'avion et 144 000 reservations de chambres d'hôtel en 1983-1984.

7.41 **Ententes avec les deux grandes lignes aériennes.** En vertu d'une entente que le Service central des voyages a conclue avec Air Canada et CP Air, ces lignes aériennes offrent des services de réservation pour le logement et la location d'automobiles autant que pour les voyages par avion. Les compagnies aériennes renoncent à leurs commissions habituelles auprès des hôtels et des services de location d'automobiles. Elles versent aussi un escompte de recouvrement de un p. 100 au gouvernement sur tous les billets d'avion achetés pour les fonctionnaires voyageurs. En 1983-1984, cet escompte s'est élevé à 958 897 $.

<PHOTO>

CP Air et Air Canada offrent, aux fonctionnaires voyageurs, des services spéciaux d'information et de réservation pour les billets d'avion, les chambres d'hôtel et la location d'automobiles.

7.42 En fournissant ce service au gouvernement, les deux grandes compagnies aériennes réalisent des économies parce qu'elles n'ont pas à payer les commissions habituelles aux agents de voyage. Les économies ainsi réalisées par Air Canada et CP Air ont été évaluées à 4,4 millions de dollars pour 1983-1984. Les coûts engagés par les compagnies pour

offrir ce service atténuent, dans une certaine mesure, les économies qu'elles réalisent.

7.43 Depuis sa création, en 1968, le Service central des voyages négocie des tarifs réduits auprès de divers hôtels. En 1978, il a également commencé à négocier des tarifs préférentiels pour la location d'automobiles. Le Service central des voyages déclare avoir permis au gouvernement de réaliser, pour l'année 1983-1984, des économies de l'ordre de 2 millions de dollars grâce aux tarifs spéciaux négociés avec les hôtels et les services de location d'automobiles. C'est en partie grâce aux commissions auxquelles renoncent les compagnies aériennes que le SCV obtient ces tarifs préférentiels. Normalement, les compagnies aériennes percevraient ces commissions directement des hôtels et des services de location d'automobiles auprès desquels elles font des réservations.

7.44 **Système central de facturation et de paiement.** Le SCV paie les factures des compagnies aériennes et des compagnies ferroviaires pour les voyages des fonctionnaires et récupère ensuite ces montants auprès des ministères et organismes. Ce système permet au SCV de recueillir certains renseignements au sujet de l'envergure des déplacements au gouvernement. Cependant, le système est très coûteux du point de vue administratif et, à notre avis, n'est pas essentiel au bon fonctionnement du Service central des voyages. En plus, ce système de facturation et de paiement du secteur Administration des approvisionnements fait double emploi avec le processus de règlement des comptes dans les ministères.

7.45 Le SCV n'est pas parvenu à recouvrer rapidement ses comptes auprès des ministères et organismes. Au cours de 1983-1984, les comptes ministériels, en souffrance depuis 31 jours ou plus, ont fluctué de 7 millions de dollars à 17,9 millions de dollars par mois. Au cours des deux dernières années, les comptes en souffrance depuis 120 jours et plus se sont élevés à 2,5 millions de dollars, au moins. En septembre 1984, les factures en souffrance depuis plus de deux ans atteignaient les 390 000 $. Cela découle en partie du manque d'efforts pour les recouvrer, d'erreurs de facturation et d'écritures, ainsi que de rajustements non identifiés. Les ministères sont eux aussi à blâmer puisqu'ils tardent à régler leurs comptes.

7.46 Au cours des derniers mois de 1983-1984, des efforts concertés de recouvrement ont permis de ramener le montant des comptes en souffrance au 31 mars 1984 de 2,5 millions à 1,8 millions de dollars.

Cependant, un grand nombre de comptes ne seront peut-être jamais réglés. Étant donné que les comptes sont tellement anciens, il se peut que les ministères ne puissent pas retracer les transactions ou les responsables. En 1983-1984, le SCV a obtenu d'une compagnie aérienne un remboursement de 7 000 $ pour un compte de voyage qui n'avait pas été décelé pendant deux ans. Dans un autre cas, on a obligé un fonctionnaire à rembourser des frais de voyage personnels de 1 300 $, frais qui avaient été imputés au gouvernement en 1981.

7.47 Voici quelques-uns des problèmes soulevés par la Direction de la vérification des Approvisionnements dans une étude menée en 1982:

- retard dans l'entrée des données;
- augmentation rapide du nombre d'opérations non réglées dans les fichiers d'attente;
- mauvais appariement des factures et des données d'encaissement;
- entrée en double de factures;
- peu ou pas de recouvrements parce que les employés ne savaient ni quel montant recouvrer, ni de qui le recouvrer.

Une équipe de projet et le Service du contrôleur ont fait des efforts soutenus pour régler les problèmes du système. Bien qu'il y ait eu amélioration constante, ces problèmes existaient encore au moment de notre étude.

7.48 Le Service central des voyages, qui est un des nombreux services financés par le Fonds renouvelable des approvisionnements, doit montrer qu'il peut contrôler son actif et ses opérations financières. Il doit, notamment, gérer ses comptes débiteurs de sorte que l'état annuel des opérations indique l'utilisation des fonds que le gouvernement avance pour payer les compagnies aériennes sur une base hebdomadaire.

7.49 En pratique, l'Administration des approvisionnements n'a jamais précisé, pour l'examen annuel des tarifs par le Conseil du Trésor, quels étaient les coûts annuels d'exploitation du Service, la base utilisée pour répartir les coûts et les conséquences des contrats avec les compagnies aériennes sur les coûts et les avantages du Service

central des voyages. Elle nous a cependant manifesté son intention de le faire à l'avenir.

7.50 Les entités financées par des fonds renouvelables doivent calculer leurs coûts d'exploitation de la même manière que les entreprises privées, allant même jusqu'à inclure l'intérêt comme un coût. Le SCV a déclaré, pour l'année 1982-1983, une perte d'exploitation de 867 000 $, après avoir inscrit 775 000 $ au titre de l'intérêt (voir la pièce 7.3). Pour 1983-1984, l'Administration des approvisionnements a estimé la perte du SCV à 742 000 $. Cependant, l'intérêt sur les comptes débiteurs a été calculé pour les 30 premiers jours seulement. Si le SCV avait calculé l'intérêt sur les paiements comptants qu'il a faits jusqu'à leur remboursement par les ministères et organismes, les frais d'intérêt supplémentaires auraient pu atteindre, à notre avis, les 4 millions de dollars en 1982-1983 et 3,4 millions de dollars en 1983-1984. Si l'on avait exigé cet intérêt du SCV, il l'aurait recouvré auprès des ministères et, ainsi, n'aurait pas affecté ses résultats financiers globaux. Nous croyons que le fait d'exiger ces frais d'intérêt aurait mieux fait prendre conscience, aux ministères, des conséquences de leur retard à régler leurs comptes au SCV.

<ERROR: Graphics Frame Lost>

Pièce 7.3

7.51 Selon l'Administration des approvisionnements, on ne calcule pas l'intérêt sur les paiements effectués parce que le règlement de ces comptes par les ministères et les organismes se fait à l'intérieur de l'administration fédérale et que, par conséquent, l'intérêt n'a aucun effet sur les opérations du Fonds du revenu consolidé (FRC). Le principal sujet d'inquiétude du SCV, dans le cadre de ses obligations envers le FRC, était de savoir si ce dernier payait rapidement les compagnies aériennes pour les billets achetés par les fonctionnaires. A cet égard, les compagnies aériennes sont sans doute payées plus rapidement que si elles traitaient directement avec les ministères. En outre, elles s'évitent des frais d'administration considérables.

7.52 Le très grand nombre de comptes en souffrance et les erreurs dans les états de comptes fournis aux ministères ont contribué au coût élevé de fonctionnement du Service central des voyages. L'obligation de recouvrer les comptes des compagnies aériennes auprès des ministères, au lieu de demander aux ministères de payer directement les deux compagnies aériennes, impose un fardeau administratif supplémentaire à l'Administration des approvisionnements, ainsi qu'aux ministères et

organismes, en fait de facturation, de comptabilité, de recouvrement, de règlement et de suivi des comptes.

7.53 Le Service central des voyages devrait peser les coûts et les avantages qu'il y a à percevoir les comptes des compagnies aériennes et ferroviaires auprès des ministères, par l'intermédiaire du Fonds renouvelable des approvisionnements, puis les comparer avec les coûts et les avantages qu'il y aurait si les ministères payaient directement ces compagnies. Les modalités des ententes avec les compagnies aériennes pourraient ensuite être renégociées s'il y a lieu.

> Commentaire de l'Administration des approvisionnements: L'Administration des approvisionnements a demandé à un cabinet d'experts-conseils d'effectuer une étude du système de paiement et de facturation du Service central des voyages, en vue de trouver une méthode plus rentable de régler les achats de billets d'avion que le système centralisé actuel de paiement et de facturation.

7.54 Réduction des coûts et économies. D'après notre évaluation des activités du SCV, en ce qui a trait à son rôle de service et à ses objectifs, il fournit un service appréciable et utile en publiant les répertoires des hôtels et des services de location de voiture. Le SCV a déclaré avoir permis des économies de 2 119 000 $ en 1983-1984 grâce aux tarifs préférentiels qu'il a négociés avec les hôtels et les services de location de voiture. Cette estimation ne tient pas compte des économies réalisées par les voyageurs qui ont fait leurs propres réservations. Ces données sur les économies réalisées sont fondées sur des hypothèses quant à la durée des séjours dans les hôtels et quant aux rabais obtenus. La vraisemblance et l'exactitude des économies réalisées sont contestables à cause du manque de données sur les coûts réels des hôtels et des services de location de voitures pour les fonctionnaires. Si le SCV veut démontrer qu'il réalise des économies importantes, il lui faudra des mesures plus précises de ces économies. Les gestionnaires en sont conscients et ils étudient actuellement la situation afin de trouver des indicateurs de rendement plus exacts.

7.55 Le SCV a également réalisé des économies par une vérification centrale des itinéraires et des tarifs des compagnies aériennes. Grâce à cette vérification, le SCV a obtenu des remboursements des compagnies aériennes qui s'étaient trompées dans les tarifs, dans le calcul de la taxe ou dans d'autres calculs. Cette vérification, effectuée par un

membre du SCV, a permis d'obtenir des remboursements de 130 000 $ en 1983-1984.

7.56 Niveau et qualité du service. Les entrevues avec les gestionnaires des centres de responsabilité des ministères et l'examen des plaintes officielles faites auprès du SCV laissaient supposer que la qualité des services offerts par le SCV n'était pas entièrement satisfaisante. Ces critiques laissaient entendre que les fonctionnaires voyageurs ne bénéficiaient pas toujours du tarif le plus bas pour les billets d'avion et qu'ils ne pouvaient pas toujours se fier aux réservations faites par l'entremise du SCV. Pour ces motifs, certains centres de responsabilité font régulièrement appel à des agents de voyage plutôt qu'au SCV.

7.57 Nous croyons comprendre que l'Administration des approvisionnements étudie actuellement la question dans le cadre du processus d'évaluation du programme.

7.58 Contrôle sur l'achat des billets d'avion. Le contrôle exercé par certains des ministères vérifiés sur l'utilisation des numéros d'autorisation de voyage n'est pas satisfaisant. En conséquence, certains billets peuvent être achetés pour des voyages non autorisés ou des voyages personnels. Compte tenu des faiblesses dont nous avons déjà parlé, en l'occurrence les problèmes de conciliation des comptes du SCV et les paiements tardifs à ce dernier, il se pourrait que le gouvernement paie, à son insu, des billets de ce genre. Le refus d'un ministère d'acquitter certaines factures, en 1979, a permis de découvrir un cas de fraude impliquant l'achat de 31 billets d'avion pour usage personnel aux frais du gouvernement. Ce compte, vieux de cinq ans, a été réglé en mai 1984 lorsqu'on a sommé la compagnie aérienne d'en effectuer le remboursement.

7.59 Le SCV devrait publier des lignes directrices à l'intention des ministères et organismes sur la bonne manière d'utiliser les numéros d'autorisation de voyage afin que chaque numéro serve à l'achat d'un seul billet.

> Commentaire de l'Administration des approvisionnements: La procédure à suivre est très bien décrite au chapitre 370 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor. Néanmoins, le SCV tiendra des séances d'information et de formation, à l'intention de ses clients, sur les nombreux

aspects de ses services, et se propose d'accorder une attention particulière à la question des numéros d'autorisation de voyage.

7.60 Billets d'avion inutilisés. Comme c'est le cas pour n'importe quel service, certains billets d'avion ou portions de billets ne servent pas parce qu'ils sont perdus ou volés, parce qu'il y a erreur de comptabilité ou parce que les voyages ne sont pas accomplis en entier. Il est impossible d'estimer la valeur de ces billets qui n'ont pas servi, et les compagnies aériennes n'ont actuellement aucun système pour les signaler au gouvernement. Nous avons remarqué plusieurs cas où des portions de billets inutilisées n'avaient pas fait l'objet de demandes de remboursements.

7.61 Le Service central des voyages devrait négocier une entente avec Air Canada et CP Air pour s'assurer que tous les billets et les portions de billets qui, après une période raisonnable, n'ont pas servi soient signalés afin que les ministères et organismes puissent y donner suite.

Commentaire de l'Administration des approvisionnements: Dans le cadre des pourparlers en cours avec les compagnies aériennes, nous étudierons la possibilité d'obtenir le transfert de cette information par l'informatique. Il demeure toutefois que c'est aux différents sous-chefs qu'il incombe de veiller au respect de l'article 27 de la Loi sur l'administration financière.

1512-A-84001-F

Chapitre 8

La gestion de la classification des emplois
23 octobre 1984

LA GESTION DE LA CLASSIFICATION DES EMPLOIS

LA GESTION DE LA CLASSIFICATION DES EMPLOIS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	8.1	8-1
Étendue de la vérification et méthode suivie	8.20	8-6
Critères de vérification	8.31	8-8
Observations	8.33	8-8
Les pressions exercées sur le système	8.34	8-8
Lacunes dans la gestion du système	8.41	8-12
Un système dont on ne rend pas compte	8.62	8-18
Conclusions et recommandations	8.71	8-21
Contrôle de la valeur des décisions et de leurs incidences financières	8.80	8-23
Examen du travail accompli	8.84	8-24
Une plus grande obligation de rendre compte de la gestion	8.89	8-24

Pièces

8.1 Changements dans la répartition de la population
Groupe professionnel d'administration des programmes (PM) - 1966 à 1983 8-11

8.2 Changements dans la répartition de la population
Groupe professionnel des commis aux écritures et aux règlements (CR) - 1978 à 1983 8-11

8.3 Changements dans la répartition de la population
Groupe professionnel de gestion des systèmes d'ordinateurs (CS) - 1978 à 1983 8-13

8.4 Changements dans la répartition de la population
Groupe professionnel de la gestion du personnel (PE) - 1978 à 1983 8-13

8

LA GESTION DE LA CLASSIFICATION DES EMPLOIS

Introduction

8.1 La classification des emplois est le processus qui sert à déterminer la valeur relative des emplois au sein de la fonction publique fédérale. Ce processus comprend une description écrite du travail effectué ou à effectuer, l'identification de la catégorie professionnelle dans laquelle entre l'emploi et, à partir de l'évaluation de certains facteurs comme les connaissances et les aptitudes requises pour effectuer le travail, la classification de cet emploi à un niveau approprié dans l'un des groupes de la catégorie professionnelle déterminée.

8.2 Les systèmes et les méthodes de classification des emplois utilisés dans les organismes des secteurs public ou privé varient énormément selon la taille de l'organisme, la complexité et la répartition des effectifs, et la nature et l'importance de l'action des agents négociateurs. Certains systèmes sont beaucoup plus simples que celui utilisé dans la fonction publique mais d'autres sont aussi complexes, sinon plus.

8.3 La classification des emplois peut avoir une incidence importante sur le coût d'exploitation d'un organisme. Comme tous les systèmes servant à évaluer les emplois font appel à des jugements de valeur, certaines erreurs de classification sont possibles (surclassification ou sous-classification d'un emploi). Dans le cas d'une surclassification, par exemple, un fonctionnaire recevra une rémunération relativement plus élevée que celle de ses collègues. Une sous-classification peut entraîner une rémuneration insuffisante et on risque de perdre un employé compétent et utile ou d'avoir du mal à recruter des candidats intéressants. Les erreurs de classification peuvent également influer sur le moral des employés si ces derniers jugent que leur emploi est mal classé et que, par conséquent, ils ne sont pas rémunérés de façon équitable.

8.4 Depuis 1976, le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est l'organisme central chargé de la gestion du système de classification des emplois dans la fonction publique fédérale, a effectué deux vérifications de grande envergure pour mesurer l'ampleur des erreurs de classification. A chaque fois, on a relevé un grand nombre d'erreurs de classification

et, notamment, de nombreux cas de surclassification. La vérification la plus récente (1983) signalait qu'un poste sur cinq dans la fonction publique était mal classé, ce qui faisait que le titulaire était trop payé pour le travail effectué. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a calculé que le coût de la surclassification des postes vérifiés représentait 2,7 p. 100 de la rémunération ordinaire. Il a également conclu que le pourcentage des erreurs de classification s'était accru depuis la première vérification faite à l'échelle de la fonction publique.

8.5 Dans notre Rapport annuel de 1983, nous indiquions que des lacunes dans la gestion de la classification des emplois avaient été relevées lors de nos vérifications intégrées des ministères et au cours de notre étude générale sur les entraves à la gestion. Nous signalions entre autres, dans un ministère, des retards importants apportés à la correction d'erreurs de classification mettant en cause un grand nombre de postes. D'autre part, notre étude des entraves à une gestion productive dans la fonction publique nous a permis de constater que les méthodes de classification utilisées au sein de la fonction publique étaient considérées par la plupart des gestionnaires que nous avons interrogés comme des procédés difficiles qui prenaient beaucoup de temps.

8.6 Étant donné l'importance des problèmes connus dans le domaine de la classification des emplois, nous avons examiné cette année la gestion de ce système au Secrétariat du Conseil du Trésor et dans les ministères. Nous avons également examiné les méthodes de gestion qu'utilisaient, en ce domaine, d'autres organismes des secteurs public, privé et parapublic.

8.7 **Classification des emplois de la fonction publique fédérale.** Le système actuel de classification des emplois est entré en vigueur vers la fin des années soixante. Les principes régissant le système ont été élaborés par le Comité préparatoire des négociations collectives. Ce dernier avait recommandé, entre autres, que le système permette d'administrer de différentes façons les salaires et les traitements pour les diverses catégories d'employés, qu'il fournisse un cadre rationnel pour la définition des unités de négociation et pour la négociation des taux de rémunération et qu'il permette de déléguer aux ministères une grande partie des pouvoirs de classificationdes postes.

8.8 Le système actuel compte les six grandes familles ou catégories professionnelles suivantes:

- la catégorie de la gestion;

- la catégorie scientifique et professionnelle;

- la catégorie technique;

- la catégorie de l'administration et du service extérieur;

- la catégorie du soutien administratif;

- la catégorie de l'exploitation.

8.9 Ces catégories sont en outre subdivisées en 71 groupes professionnels désignant une grande variété de domaines de travail et de champs de spécialisation. Le système regroupe quelque 292 000 postes et s'applique à environ 222 000 fonctionnaires. L'écart entre le nombre de postes et le nombre d'employés s'explique par des postes excédentaires ainsi que par un certain nombre d'autres postes qui assurent une marge de manoeuvre et permettent de répondre à l'évolution des besoins organisationnels et d'embaucher des employés temporaires. Le système prévoit diverses façons de coter les emplois en fonction de la nature du travail effectué au sein d'un groupe professionnel.

8.10 Au sein de la fonction publique fédérale, les mots "emploi" et "poste" sont quelque peu synonymes. Le mot "emploi" désigne un poste ou un ensemble de postes quasi similaires ayant une même description d'emploi. Dans le présent chapitre, nous avons surtout utilisé le mot "emploi", le mot "poste" n'étant utilisé que lorsque le contexte exigeait plus de précision.

8.11 La classification des emplois est étroitement liée au processus de négociation collective puisque, de manière générale, les agents négociateurs représentent les employés membres des groupes professionnels définis par le système de classification des emplois. En vertu des dispositions de la Loi sur l'administration financière et de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, le système de classification des emplois est exclu du domaine des négociations collectives.

8.12 L'article 7(1)c) de la Loi sur l'administration financière confère au Conseil du Trésor le pouvoir d'effectuer la classification des postes. La gestion du système de classification est confiée à la

Direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor.

8.13 Conformément au principe de la délégation d'une grande partie des pouvoirs de classification, le Conseil du Trésor a délégué aux sous-chefs des ministères et aux chefs des organismes le pouvoir d'effectuer la classification de la plupart des postes. En 1982, la classification de plus de 98 p. 100 des postes dans les ministères était effectuée en vertu d'une délégation du pouvoir de classification. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a conservé le pouvoir de ne classifier que les emplois de niveau supérieur de la catégorie de la gestion ainsi que quelques emplois dans certains groupes professionnels où l'on avait connu de sérieux problèmes de classification.

8.14 Les principaux rôles exercés par le Conseil du Trésor et son Secrétariat sont les suivants: mettre au point des normes de classification et assurer leur utilisation, promulguer les politiques et les lignes directrices régissant la classification des emplois, assurer la formation et l'accréditation (en classification) des spécialistes en personnel, vérifier et évaluer le système et prévoir des mécanismes pour régler les désaccords en matière de classification.

8.15 Les politiques régissant la classification des emplois au sein de la fonction publique fédérale prévoient la mise sur pied de comités pour l'évaluation des emplois et elles exigent que le Secrétariat du Conseil du Trésor assure la formation et l'accréditation des personnes qui ont à approuver les décisions en matière de classification, exception faite des sous-chefs et des sous-chefs adjoints. Elles prévoient également des modalités administratives pour résoudre les cas de contestation des décisions en matière de classification. En outre, la politique du Conseil du Trésor exige que soit contrôlée l'exactitude des descriptions d'emploi existantes et que les ministères vérifient périodiquement la justesse des décisions en matière de classification.

8.16 Une disposition importante de la politique du Conseil du Trésor est l'obligation de maintenir ou de garantir à leur niveau actuel le traitement des fonctionnaires dont l'emploi a été classé par erreur à un niveau trop élevé, même s'il y a abaissement du niveau du poste, et cela jusqu'à ce que l'employé quitte son poste soit à la suite d'une réaffectation soit pour toute autre raison. Cela signifie qu'il faudra parfois verser pendant une période assez longue le surplus de salaire imposé par les erreurs de classification. Il est donc important, pour réduire les dépenses salariales, de déterminer avec exactitude la

classification des emplois au départ, plutôt que de la rectifier par après.

8.17 En 1979, suite à sa première vérification de la classification des emplois à l'échelle de la fonction publique, le Conseil du Trésor a retiré à tous les ministères le pouvoir d'effectuer la classification de postes à certains niveaux dans certains groupes professionnels où l'on avait relevé un nombre inhabituel d'erreurs de classification. Il a également restreint l'exercice des pouvoirs de classification aux seules personnes ayant reçu de son Secrétariat une accréditation en matière de classification des emplois. Cette restriction ne s'appliquait toutefois pas aux sous-chefs et aux sous-chefs adjoints des ministères. Ces modifications ont eu pour résultat de retirer aux chefs de service de certaines entités les pouvoirs de classification qu'ils détenaient et de les confier à des spécialistes en personnel. Dans le système actuel, les chefs de service ont comme tâche de rédiger les descriptions d'emploi et les spécialistes en personnel sont chargés de déterminer la catégorie, le groupe et le niveau des emplois et de les autoriser.

8.18 En 1982, le Conseil du Trésor s'est entendu avec la Commission de la fonction publique pour que cette dernière effectue, au nom du Conseil, des verifications portant sur des aspects précis du processus de classification dans les ministères. A l'heure actuelle, cette entente prévoit la vérification du respect de certaines modalités de la politique du Conseil du Trésor, y compris la révision et la mise à jour des descriptions d'emploi et le contrôle du processus de classification.

8.19 En 1984, après sa seconde vérification à l'échelle de la fonction publique, le Conseil du Trésor a pris des mesures pour contrôler de façon plus stricte l'autorisation de reclassifier des postes à un niveau supérieur et le financement de ces relèvements de niveau et il a entrepris de mettre en place un système d'information permettant de contrôler le coût des changements de classification. Le Conseil a également rendu plus impérative la vérification périodique des décisions en matière de classification dans les ministères. Il exige désormais de ces derniers qu'ils lui fournissent des copies de leurs plans de contrôle et de vérification ainsi que des rapports de ces activités, lesquels doivent fournir une description des mesures correctives prises. Le Conseil a également indiqué son intention d'effectuer une vérification plus poussée de la qualité de la classification des emplois au cours de l'exercice 1984-1985.

Étendue de la vérification et méthode suivie

8.20 Notre vérification avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure on se préoccupait de l'optimisation des ressources - et notamment de l'économie - dans la gestion de la classification des emplois au sein de la fonction publique.

8.21 Au cours de notre vérification, nous avons examiné les activités de classification de plusieurs ministères ainsi que la politique et le cadre technique établis par le Conseil du Trésor et son Secrétariat en matière de classification des emplois. Nous avons également fait l'examen des méthodes de classification utilisées dans 13 organismes des secteurs privé, public et parapublic.

8.22 **Secrétariat du Conseil du Trésor.** Au Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons examiné les politiques, les lignes directrices et les directives portant sur le système de classification des emplois ainsi que les contrôles de gestion qui s'y rapportent. Nous avons également examiné les aspects essentiels des systèmes de soutien, notamment la mise au point et l'utilisation des normes de classification ainsi que la formation offerte aux agents du personnel spécialisés en classification des emplois.

8.23 **Ministères.** Nous avons examiné les systèmes de classification des emplois utilisés dans les cinq ministères suivants:

- Agriculture;
- Consommation et Corporations;
- Environnement;
- Défense nationale (personnel civil, uniquement);
- Secrétariat d'État.

8.24 En outre, nous avons utilisé les constatations faites en matière de classification des emplois lors de travaux de vérification intégrée et de projets pilotes dans trois autres ministères: Énergie, Mines et Ressources; Santé nationale et Bien-être social; et Statistique Canada.

8.25 Dans les ministères, notre vérification a comporté une évaluation des contrôles de gestion en matière de classification des emplois. Dans la plupart des ministères, nous avons examiné un échantillon de classifications récentes. Il s'agissait de décisions prises dans la région de la Capitale nationale et dans une ou deux autres régions. Nous avons également examiné les mesures prises dans chaque ministère pour corriger les anomalies de classification relevées lors de vérifications récentes effectuées par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par des ministères. En plus, nous avons interrogé des spécialistes en personnel possédant des pouvoirs en matière de classification ainsi que des cadres hiérarchiques qui avaient une expérience récente du système de classification.

8.26 **Méthodes utilisées dans d'autres secteurs.** Afin d'avoir une bonne idée des méthodes de gestion présentement utilisées en classification des emplois, nous avons fait une enquête sur les méthodes de classification utilisées dans 13 organismes des secteurs privé, public et parapublic. Les organismes choisis aux fins de notre étude représentaient divers secteurs économiques, des administrations municipales et provinciales, l'Organisation des Nations Unies et le gouvernement fédéral américain.

8.27 Notre enquête sur les méthodes utilisées dans d'autres secteurs a porté sur les méthodes de gestion utilisées plutôt que sur les systèmes de classification des emplois choisis par chaque entité. Par exemple, nous avons recueilli des renseignements sur l'exercice des pouvoirs de classification, sur les procédés utilisés pour arriver à une décision et sur ce qui constituait un nombre acceptable d'erreurs de classification.

8.28 **Sujets exclus.** Notre vérification n'a pas porté sur le plan de classification récemment mis en application pour la catégorie de la gestion puisqu'il était encore relativement neuf. Nous avons également laissé de côté la classification des postes dont les titulaires sont nommés par le gouverneur en conseil puisqu'ils sont peu nombreux et ne s'apparentent pas à la majorité des emplois visés par le système de classification utilisé dans la fonction publique fédérale. Pour les mêmes raisons, notre vérification n'a pas porté sur la classification des emplois dont le niveau est surtout déterminé en fonction des aptitudes, des connaissances et des réalisations du titulaire du poste ou en fonction d'autres facteurs, comme c'est le cas pour le groupe de la recherche scientifique et le groupe du service extérieur. Nous avons

également écarté le cas des agents de la GRC et celui des militaires à cause du caractère spécialisé des systèmes de classification utilisés.

8.29 Comme le Secrétariat du Conseil du Trésor a effectué deux vérifications des postes de la fonction publique depuis 1976, notre programme de vérification ne prévoyait pas l'examen de la justesse de la classification des postes. Nous avons, toutefois, examiné la méthodologie utilisée lors de la dernière vérification menée par le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que les dossiers constitués à cette occaion afin d'établir dans quelle mesure nous pouvions utiliser ces travaux à titre d'indicateurs du bon fonctionnement du système de classification des emplois.

8.30 En dernier lieu, à cause des liens nombreux et complexes qui existent entre le système de classification des emplois, les autres systèmes de gestion des ressources humaines et le processus de négociation collective, nous n'avons pas procédé à un examen approfondi des éléments constitutifs du système actuel de classification des emplois, tels que le nombre et la structure des catégories et des groupes professionnels.

Critères de vérification

8.31 Nous avons utilisé, pour notre examen de la classification des emplois, les critères de vérification décrits ci-dessous, lesquels ont été élaborés en collaboration avec des représentants des organismes centraux et des ministères.

- **Les décisions en matière de classification des emplois doivent découler de la bonne application de normes de classification valables.**

  - les décisions en matière de classification doivent s'appuyer sur une description précise du travail effectué ou à effectuer;

  - les décisions en matière de classification doivent être prises par des personnes qui connaissent bien le travail effectué ou à effectuer et qui savent comment utiliser les normes de classification;

  - les normes de classification doivent être revues périodiquement et, le cas échéant, elles doivent être révisées de manière à ce qu'elles tiennent bien compte de la nature des travaux effectués.

- **Il faut, avant d'en arriver à une décision finale sur la répartition du travail, examiner avec soin la classification et l'incidence financière de la répartition proposée.**

- **Les décisions en matière de classification doivent être soumises à un contrôle afin d'évaluer leur incidence sur les emplois connexes; elles doivent faire l'objet de vérifications périodiques pour s'assurer qu'elles sont correctes; les anomalies doivent être rectifiées le plus vite possible.**

8.32 Nous avons également utilisé, au besoin, les critères de vérification concernant l'élaboration, la mise en application et la révision des politiques, critères énoncés dans notre Rapport annuel de 1981 au chapitre de la gestion de l'utilisation optimale du personnel.

Observations

8.33 Un système de classification des emplois bien structuré doit être doté de contrôles de gestion efficaces pour contrer les pressions visant à relever les niveaux de classification et les traitements. Notre examen a révélé que le système de classification des emplois dans la fonction publique est soumis à de fortes pressions d'origines diverses. Cet examen a également révélé que les forces pouvant faire contrepoids à ces tendances, c'est-à-dire de saines méthodes de gestion, des relations hiérarchiques et des mécanismes de compte rendu efficaces, des directives administratives précises et de bons outils de travail, ne sont pas suffisantes pour contrer ces pressions.

Les pressions exercées sur le système

8.34 La nature des mesures de classification varie selon les circonstances. Il peut s'agir de modifications de routine, telles que la modification du numéro d'identification d'un poste, de mesures plus complexes, par exemple la vérification de la justesse de la description des tâches, ou d'actions d'envergure demandant, dans le cas d'une réorganisation importante, la classification de plusieurs nouveaux emplois ou d'emplois dont la nature a été modifiée. Il peut également y avoir reclassification dans le but de récompenser certains employés, de faciliter le recrutement de candidats, de redresser une rémunération jugée insuffisante, ou dans le but de résoudre d'autres problèmes de personnel qui pourraient être réglés de manière plus appropriée par d'autres systèmes de gestion des ressources humaines. Les gestionnaires et les spécialistes en personnel ont indiqué que ces facteurs exerçaient de fortes pressions ayant pour effet de remonter les niveaux à l'intérieur du système.

8.35 Nous estimons que plus d'un poste sur deux dans la fonction publique, depuis 1983, a fait l'objet d'une activité quelconque de classification comportant des changements mineurs ou importants. Dans l'un des ministères vérifiés, le nombre des activités de classification représentait presque le double de son nombre d'années-personnes autorisées et 150 p. 100 du nombre de postes établis. Il ne s'agissait pas dans tous les cas d'une modification de la cote du poste; dans quatre des ministères vérifies où il nous a été possible d'obtenir des estimations, un peu plus de 80 p. 100 des mesures étaient, en moyenne, des mesures de routine ou des mesures administratives. Néanmoins, nous estimons que ce niveau d'activité est élevé puisqu'il est sensiblement le double de celui indiqué par les organismes des autres secteurs.

8.36 Nous avons également observé que les organismes des autres secteurs utilisaient plusieurs méthodes pour limiter le volume des demandes de classification. Ces méthodes, qui ne sont habituellement pas utilisées au sein de la fonction publique, comprennent notamment: l'obligation de faire approuver par la direction toutes les modifications organisationnelles, avant de procéder à la classification; l'utilisation fréquente de comités de gestionnaires pour évaluer les emplois; la vérification sur place, auprès du superviseur immédiat de l'employé, de la description de l'emploi par des spécialistes en personnel, et cela avant que ne soient prises les mesures de classification; l'obligation de faire approuver par la haute direction, avant de procéder à la classification, les descriptions d'emploi proposées. Nous avons relevé des mesures restrictives de ce genre dans seulement un des cinq ministères que nous avons vérifiés. Le volume des activités de classification, dans ce ministère, était également moins élevé que celui observé dans les quatre autres.

8.37 Un autre indice des pressions exercées sur le système est la fréquence des promotions sans concours au moyen d'une reclassification à un niveau supérieur. Au cours de la période de quatre ans allant de 1980 à 1983, il y a eu en moyenne 4 700 promotions de ce genre par année. Par comparaison à l'ensemble des promotions, le pourcentage des promotions par reclassification est passé de 16,9 p. 100 en 1980 à 22,6 p. 100 en 1983, soit une augmentation d'environ 33 p. 100. De 1981 à 1983, le nombre de promotions de toutes catégories a diminué d'environ un tiers, problablement par suite du ralentissement de la croissance de l'appareil gouvernemental et du ralentissement du roulement des employés, phénomènes attribuables sans doute aux difficultés économiques de l'époque. Au cours de cette même période, le nombre des promotions attribuables à une reclassification n'a pas diminué au même rythme. Cette diminution n'a été que de 12 p. 100, indiquant une tendance à reclassifier des postes à des niveaux supérieurs à une époque où la taille de l'ensemble de la fonction publique cessait de croître. Le tableau ci-dessous donne le nombre de promotions et de reclassifications ainsi que le pourcentage des promotions attribuables à une reclassification de 1980 à 1983.

Promotions sans concours résultant de la reclassification d'un emploi à un niveau supérieur (pourcentage de l'ensemble des promotions) 1980 à 1983

Année	Total des promotions	Reclassifications	Reclassifications (pourcentage du total des promotions)

1980	24 270	4 106	16,9 %
1981	30 062	5 132	17,1 %
1982	26 360	5 225	19,8 %
1983	19 949	4 512	22,6 %

8.38 Dans un groupe professionnel, le déplacement de la population (employés) des niveaux inférieurs vers les niveaux supérieurs est un autre indice des pressions que subit un système de classification des emplois. Ces déplacements peuvent représenter effectivement un accroissement de la complexité et de la diversité des travaux effectués au sein d'un organisme. On peut citer à ce titre l'évolution rapide des techniques informatiques au cours des dernières années et une évolution similaire des techniques de travail utilisées dans les bureaux. Toutefois, ces déplacements de population d'un niveau à un autre peuvent également être l'indice que l'utilisation du système pose certains problèmes ou que l'on s'en sert à des fins autres que celles prévues (par exemple accroître la rémunération d'un employé) même si l'application des normes de classification peut ne pas justifier une augmentation de salaire. Nous avons analysé les déplacements de population dans un certain nombre de groupes professionnels et nous avons constaté une diminution marquée du nombre proportionnel d'employés se situant aux niveaux inférieurs et un accroissement important du nombre proportionnel d'employés classifiés aux niveaux supérieurs et mieux rémunérés. Ces déplacements ont été décelés dans des groupes professionnels particuliers, dans la plupart des ministères vérifiés, ainsi que dans plusieurs groupes professionnels dans l'ensemble de la fonction publique.

8.39 Les pièces 8.1 et 8.2 présentent, pour l'ensemble de la fonction publique, les déplacements des niveaux inférieurs vers les niveaux supérieurs qu'ont connus deux groupes professionnels: administration des programmes (PM) et commis aux écritures et aux règlements (CR)) au cours de la période indiquée. En 1983, dans le cas du groupe PM, le nombre d'employés classés aux niveaux supérieurs, c'est-à-dire les niveaux PM-3 à PM-6, s'était accru de 62 p. 100 alors que le nombre d'employés regroupés aux niveaux inférieurs avait diminué de 20 p. 100 par rapport à la distribution de cette population en 1966. Ces déplacements ont représenté, en 1983, des frais estimatifs annuels de l'ordre de 14 millions de dollars, au titre de la rémunération ordinaire. Dans le cas du groupe CR, mais sur la période sensiblement plus courte de 1978 à 1983, le nombre d'employés se situant aux niveaux supérieurs, c'est-à-dire les niveaux CR-4 à CR-7, a augmenté de 13 p. 100 alors que le nombre de ceux se situant aux niveaux inférieurs a diminué de 12 p. 100. Nous avons estimé que ces changements avaient entraîné des coûts annuels, au titre de la rémunération ordinaire, de l'ordre de 13 millions

de dollars en 1983. Nous avons jugé que les reclassifications à un niveau supérieur dans ces deux groupes professionnels constituaient des cas significatifs puisque ces deux groupes rassemblent quelque 75 000 fonctionnaires, c'est-à-dire environ le tiers de tous les employés assujettis au système.

8.40 Dans certains groupes professionnels, les déplacements vers des niveaux supérieurs étaient pratiquement nuls. La pièce 8.3 indique que la répartition des employés du groupe CS (groupe des systèmes d'ordinateurs) est demeurée stable de 1978 à 1983. La pièce 8.4 indique qu'il y a eu un léger déplacement vers les niveaux inférieurs dans le cas des employés du groupe PE (gestion du personnel). Il est intéressant de signaler que le pouvoir de classifier les postes de ces groupes professionnels est demeuré entre les mains du Secrétariat du Conseil du Trésor pour les postes du niveau 3 et des niveaux supérieurs du groupe CS depuis la mise en vigueur du système actuel, et que le Secrétariat exerce seul ce pouvoir pour les postes du niveau 4 et des niveaux supérieurs du groupe PE, depuis 1979.

Lacunes dans la gestion du système

8.41 Le Conseil du Trésor et son Secrétariat ont pris un certain nombre de mesures, au cours des dernières années, afin d'améliorer le contrôle qu'ils exercent sur le système de classification des emplois. Il y a eu, entre autres, accroissement des activités de vérification, modification du système de délégation des pouvoirs en matière de classification et retrait des pouvoirs délégués aux ministères pour la classification des emplois de certains groupes et de certains niveaux qui présentaient des problèmes. Notre vérification a révélé que, malgré ces mesures, la direction et le soutien technique fournis par l'organisme central présentaient des faiblesses importantes et que les contrôles de gestion exercés par l'organisme central et par les ministères étaient insuffisants.

8.42 **Direction centrale et soutien technique.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en tant qu'organisme central responsable, a émis une politique détaillée et un ensemble de procédés de base à utiliser pour la classification des emplois dans la fonction publique. Notre examen a révélé que les ministères n'avaient pas respecté plusieurs des directives administratives importantes. On peut citer, à titre d'exemples, le non-respect de l'obligation de revoir et de mettre à jour les descriptions d'emploi de manière systématique et le non-respect de l'obligation de vérifier la valeur ou la justesse des décisions en matière de

classification. Le Secrétariat du Conseil du Trésor en était au courant depuis plusieurs années, mais il n'a fait aucun effort pour obliger les ministères à mieux respecter les directives. Mises à part certaines mesures touchant tous les ministères, nous n'avons pu trouver un seul cas de sanction comme, par exemple, l'annulation ou la restriction des pouvoirs délégués à un ministère en matière de classification, lorsqu'il était prouvé que ce ministère dérogeait à la politique établie.

8.43 Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé d'élaborer des normes de classification et de voir à leur utilisation. Sur le plan technique, les normes sont les rouages essentiels du système de classification des emplois et elles ont pour but d'assurer une certaine uniformité en matière de classification des emplois. Pour chaque groupe professionnel, il existe une norme de classification et ce document contient le plan de cotation à utiliser (facteurs et critères à utiliser pour déterminer la valeur relative d'un emploi). Chaque document contient également des descriptions d'emploi-repère qui précisent le travail effectué aux divers niveaux du groupe. L'utilisation du plan de cotation et l'examen attentif des emplois-repères permettent de justifier la décision de classifier un emploi à un niveau donné.

8.44 Les normes de classification, pour être vraiment efficaces, doivent pouvoir fournir une description exacte du travail effectué par les employés d'un groupe professionnel. Pour s'assurer que les normes de classification soient mises à jour régulièrement, le Secrétariat du Conseil du Trésor avait établi, au début, un programme prévoyant la révision des normes tous les sept ans. Malheureusement, ce calendrier n'a pu être respecté et dans la pratique, le Secrétariat du Conseil du Trésor procède à la mise à jour ou à la révision des normes lorsqu'il devient urgent de le faire.

8.45 Nous avons examiné un échantillon de normes de classification qui avaient fait ou devaient faire l'objet de révisions importantes. Le processus de révision s'est révélé complexe. Ce processus exige beaucoup de temps et de nombreuses consultations. Nous avons remarqué que le temps moyen requis, avant 1978, pour effectuer une révision approfondie d'une norme était de 4,2 années. Les trois grandes études de révision des normes que nous avons examinées et qui étaient en cours après 1978 ont exigé plus de six ans. En outre, nous avons noté que des révisions mineures visant à mettre à jour des descriptions d'emploi-repère traînaient en longueur.

8.46 Les spécialistes en personnel et les cadres hiérarchiques que nous avons interrogés au cours de notre vérification ont indiqué que l'amélioration la plus importante que l'on pourrait apporter au système, serait la mise à jour des normes de classification, et notamment les descriptions des emplois-repères. Au cours de notre enquête sur les méthodes utilisées dans les autres secteurs, on nous a informés que les descriptions d'emploi-repère sont révisées tous les deux ou trois ans. Aucune ne datait de plus de cinq ans. Par contre, notre vérification des normes de classification du Secrétariat du Conseil du Trésor a révélé que plusieurs descriptions d'emploi-repère n'avaient pas été révisées depuis plus de dix ans.

8.47 **Contrôle, vérification et évaluation.** En échange de la délégation des pouvoirs de classification, le Conseil du Trésor exige des ministères et organismes qu'ils aient des moyens efficaces de contrôler l'exercice de ces pouvoirs. Parmi les mesures requises, on exige le contrôle et la vérification de certains aspects du système de classification tels que la mise à jour des descriptions d'emploi et la valeur des décisions en matière de classification. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor, en tant que gestionnaire du système de classification, se doit de faire un examen de l'exercice des pouvoirs de classification qui ont été délégués et d'évaluer l'efficacité globale du système de classification.

8.48 **Contrôle.** Notre examen du contrôle exercé par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par les ministères sur les activités courantes de classification a révélé que la valeur des décisions en matière de classification ou les incidences financières des modifications organisationnelles et des décisions de classification qui en découlent n'étaient pas soumises à un contrôle satisfaisant. En outre, les frais d'exploitation du système de classification, et en particulier les services fournis par les spécialistes en personnel dans les ministères, n'étaient pas dûment contrôlés.

8.49 Le contrôle exercé par le Secrétariat du Conseil du Trésor comporte un examen trimestriel des modifications du niveau de classification des postes découlant des décisions prises en la matière par les ministères au cours de l'année précédente. Le système d'information, connu sous le nom de "Classification Early Warning System (CLEW)", utilise des données tirées du système de rémunération de la fonction publique. Lorsque le Secrétariat du Conseil du Trésor détecte un déplacement de niveau qui semble important, il demande au ministère concerné de lui fournir des renseignements sur cette question. Le

Secrétariat, grâce à ce système, a réussi à détecter et à corriger certains déplacements injustifiés. Toutefois, le système comporte certaines lacunes puisqu'il ne permet pas de contrôler directement la nature ou l'étendue des activités de classification. Comme le système CLEW ne contient pas de données sur les postes des ministères, il est difficile de concilier les renseignements fournis par le système avec les dossiers de classification des ministères. Peu de ministères jugent fiables les données du CLEW ou utilisent ces données pour contrôler leurs propres opérations. En outre, le CLEW n'est pas utilis e manière systématique par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour contrôler les déplacements s'échelonnant sur de longues périodes (quatre ou cinq ans) et qu'il est parfois impossible de détecter lors de la révision trimestrielle des modifications survenues au cours d'une seule année.

8.50 Un autre système du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Système d'information sur les langues officielles (SILO), recueille des renseignements qui pourraient servir au contrôle direct des activités de classification. Ce système, toutefois, ne peut être utilisé pour contrôler la classification parce que sa banque de données contient un trop grand nombre de données sur les postes excédentaires. De ce fait, l'utilité de ce système, comme outil de contrôle, est grandement réduite. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est efforcé de corriger cette situation, mais sans succès.

8.51 Les plans que le Secrétariat avait mis au point pour remplacer le système CLEW par un système amélioré de contrôle, le "Classification Action Reporting System (CARS)", ont dû être abandonnés en 1983 parce que les coûts du nouveau système ne semblaient pas justifiés. En conséquence, le Conseil du Trésor, l'organisme central responsable de la classification des emplois, ne possède pas de renseignements de première main sur la nature ou l'étendue de cette activité pour laquelle il a délégué la majeure partie de ses pouvoirs aux sous-chefs des ministères.

8.52 La politique du Conseil du Trésor exige des ministères qu'ils établissent des normes de rendement et des moyens de mesurer leurs activités de gestion du personnel et qu'ils contrôlent ces activités. Dans les ministères, nous avons constaté que l'étendue et l'efficacité des méthodes de contrôle de la classification des emplois variaient grandement. Peu de ministères, parmi ceux que nous avons vérifiés, s'étaient dotés de normes et de mesures pour contrôler la qualité et la quantité des services fournis par les spécialistes en

classification. Il s'agit là d'une question qui nous préoccupe. En effet, nous avons constaté que la fonction publique comptait quelque 500 spécialistes de cette catégorie. La plupart des ministères ne possédaient pas de données valables sur le nombre et la nature des activités de classification. Par exemple, la plupart d'entre eux ne pouvaient fournir qu'une estimation du volume global des diverses activités de classification des emplois.

8.53 A cause du manque de données valables sur le rendement dans la plupart des ministères vérifiés, nous n'avons pu établir qu'une estimation approximative de la qualité et de la quantité des services fournis par les spécialistes en classification. Nos estimations ont fait ressortir plusieurs différences importantes entre les ministères dans des secteurs essentiels du processus de classification. Signalons notamment les différences suivantes:

- le temps moyen requis pour compléter le processus de classification variait d'un peu plus de 4 semaines à plus de 11 semaines;

- le nombre moyen d'heures requis pour en arriver à une décision en matière de classification - établi en comparant le nombre estimatif d'heures de travail des spécialistes en personnel et des chefs de service dans deux ministères - variait de 20 heures par décision à 61 heures;

- le nombre annuel de décisions prises en matière de classification par chaque spécialiste en personnel allait d'un nombre minimal de 27 décisions à un nombre maximal d'environ 68.

8.54 **Vérification.** Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Secrétariat du Conseil du Trésor a, conformément à son obligation de vérifier le rendement des activités de classification des ministères, effectué deux vérifications de la valeur, ou de la justesse, des décisions en matière de classification depuis 1976. Le taux d'erreurs de classification, c'est-à-dire le pourcentage des postes qui ont été classifiés incorrectement en regard de la norme de classification, était de 17,8 p. 100, en 1978, et de 23,8 p. 100, en 1983. Lors des deux vérifications, environ 80 p. 100 des erreurs de classification ont entraîné le paiement excessif du titulaire du poste pour le travail qu'il effectuait réellement. Sur la foi de ces deux vérifications, le Secrétariat du Conseil du Trésor a également conclu

que le système s'était considérablement détérioré au cours de la période allant de 1978 à 1983.

8.55 Nous avons examiné les techniques de vérification et les méthodes statistiques utilisées pour la plus récente des deux vérifications effectuées par le Secrétariat du Conseil du Trésor; nous avons conclu que la vérification donnait une assez bonne idée du taux d'erreurs de classification dans la fonction publique au moment où elle a été effectuée. Nous avons également conclu que l'estimation, par le Secrétariat, du coût annuel net des erreurs de classification (le coût total des postes surclassifiés moins les réductions de salaire des quelques postes sous-classifiés) est raisonnable, soit 125 millions de dollars ou 2,4 p. 100 de la rémunération ordinaire. A l'aide des données brutes du Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons calculé dans quelle mesure on pouvait se fier à cette estimation. Nous avons déterminé avec 95 p. 100 de certitude que le coût réel des erreurs de classification pouvait varier entre 90 millions et 157 millions de dollars par année (dollars de 1983). Il faut signaler que cette estimation ne comprend pas le coût des contributions versées par l'employeur au prorata du salaire, par exemple les versements aux régimes de retraite et d'assurance et les autres avantages sociaux.

8.56 Après sa vérification de 1978, le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué aux ministères les postes qu'ils avaient mal classifiés et leur a demandé de les revoir et de prendre les mesures correctives qui s'imposaient. Le Secrétariat n'a toutefois pas été assez strict et la plupart des ministères ont été très lents à aborder chaque cas. A titre d'exemple, un ministère a tardé plus de trois ans à prendre des mesures correctives au sujet de quelques postes qui avaient été déclarés mal classifiés lors d'une vérification effectuée en 1980 et qui représentaient environ 1 200 postes semblables. Dans quatre ministères vérifiés, le temps moyen pris pour corriger une erreur de classification relevée lors de la vérification que le Secrétariat du Conseil du Trésor avait effectuée en 1978 s'est étalé de six mois a deux ans et demi. En revanche, lorsque des hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont fait pression sur les ministères, au début de 1984, pour qu'ils corrigent les erreurs de classification relevées lors de la vérification conduite à l'échelle de toute la fonction publique en 1983, des mesures correctives ont été prises rapidement dans la plupart des cas.

8.57 Inquiet du nombre d'erreurs de classification signalées en 1978, le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris des

vérifications individuelles du processus de classification des emplois dans tous les ministères et organismes. Ces vérifications ont porté sur le respect des politiques et des directives du Secrétariat du Conseil du Trésor et, dans certains ministères, ont compris une évaluation de la valeur, ou de la justesse, des décisions en matière de classification. Ces vérifications ont révélé des faiblesses sérieuses dans les contrôles exercés par les ministères sur la classification des emplois et ont abouti à une série de recommandations à l'intention des ministères pour qu'ils prennent des mesures correctives. Nous avons voulu savoir ce qu'il était advenu de ces recommandations dans les ministères que nous avons vérifiés et nous avons constaté que la plupart y avaient donné suite sous forme de plans de mesures correctives; toutefois, la plupart des mesures prises jusqu'à ce jour relèvent de la régie interne, telles que l'éclaircissement d'énoncés de rôles et de responsabilités. La plupart des ministères ne se sont pas encore attaqués aux recommandations les plus essentielles touchant l'amélioration de la gestion, comme l'élaboration des indicateurs de rendement et l'amélioration des renseignements de gestion sur la classification des emplois.

8.58 Notre examen des méthodes de vérification utilisées par les ministères pour la classification des emplois a révélé que la plupart d'enre eux avaient mis sur pied une certaine fonction de vérification, ou étaient en train de le faire. Cependant, ces activités de vérification comportaient rarement une étude de la valeur ou de la justesse des décisions en matière de classification, étude par laquelle les tâches effectivement remplies sont comparées à celles décrites dans la description d'emploi et à la norme de classification. La plupart des programmes ministériels de vérification du processus de classification se bornaient à examiner si la documentation était complète et si on s'était conformé aux procédures.

8.59 Dans certains ministères, la vérification de la valeur des décisions est effectuée par des spécialistes en personnel qui ont eu, au départ, un rôle direct ou indirect dans la prise de décision. Cela compromet l'indépendance et l'objectivité de la vérification. Mais la situation est devenue encore plus délicate en 1982 lorsque le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié des lignes directrices pour rappeler que l'évaluation de la valeur des décisions doit être effectuée par les services du personnel plutôt que par des équipes de vérification internes indépendantes.

8.60 **Évaluation.** Outre les deux vérifications de postes à l'échelle de la fonction publique et la vérification des procédés de classification des différents ministères effectuées par le Secrétariat du Conseil du Trésor, six grandes études portant sur la classification des emplois ou s'y rapportant ont été entreprises depuis 1974. La plupart ont été commandées par le Conseil du Trésor ou son Secrétariat. Ces études ont cerné les problèmes ou ont fait des recommandations dans des domaines tels que l'amélioration de la gestion des normes (dans cinq études), l'amélioration des contrôles et de l'obligation de rendre compte (dans quatre études) et la simplification de la structure de la classification des emplois (dans trois études). Malgré la récurrence de ces recommandations, le Conseil du Trésor et son Secrétariat ne sont pas intervenus d'une manière systématique et concertée.

8.61 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a effectué en 1983-1984 une évaluation d'une politique particulière visant la classification des emplois - à savoir, la formation et l'accréditation des spécialistes de la classification. Nous sommes toutefois préoccupés par l'absence de plans permettant d'évaluer, au moins jusqu'à 1986, certains éléments de cette politique dans lesquels notre vérification a relevé des faiblesses en matière de contenu ou de clarté et auxquels les ministères ne se sont pas conformés. Ces éléments de politique sont notamment: l'utilisation de comités de classification pour évaluer les postes, la vérification périodique sur place de la valeur (justesse) des décisions en matière de classification, l'utilisation de profils de groupes professionnels pour évaluer les changements organisationnels, l'examen des coûts et avantages de ces changements et des décisions de classification qui en découlent, l'obligation des ministères de consulter le Secrétariat avant de prendre des décisions importantes en matière de classification qui pourraient influer sur d'autres ministères et l'assimilation de postes (l'utilisation d'un poste pour justifier le niveau de classification d'un ou de plusieurs postes semblables).

Un système dont on ne rend pas compte

8.62 Étant donné nos observations sur les pressions exercées à l'intérieur du système de classification et nos préoccupations touchant la faiblesse des forces compensatrices, nous avons examiné de façon assez détaillée la question de l'obligation de rendre compte: celle de la gestion du système, tant par le Secrétariat du Conseil du Trésor que par les ministères, et celle de la valeur des décisions en

matière de classification prises en vertu d'une délégation de pouvoirs.

8.63 Nous avons comparé l'obligation de rendre compte du système de classification à celle de plusieurs autres activités importantes des services de personnel de la fonction publique et nous avons constaté des divergences marquées dans les exigences et les méthodes. La Commission de la fonction publique, par exemple, est tenue, chaque année, de rendre compte au Parlement de ses activités concernant la dotation en personnel de la fonction publique. Le Conseil du Trésor est tenu, annuellement, de rendre compte au gouvernement de son programme sur les langues officielles. Quant aux programmes d'action positive pour les femmes, les personnes handicapées et les autochtones, le Secrétariat du Conseil du Trésor est tenu de rendre compte au Conseil du Trésor ou au Cabinet des résultats de ses activités. En revanche, nous n'avons décelé aucune obligation pour le Conseil du Trésor ou son Secrétariat de rendre compte périodiquement de l'administration du programme de classification de la fonction publique. La Loi sur l'administration financière, qui donne au Conseil ses pouvoirs en matière de classification, stipule que le Conseil du Trésor "...peut prévoir la classification des postes". Elle n'exige aucun compte rendu périodique de ses activités ou de ses résultats.

8.64 La Commission du service civil, l'organisme responsable de la classification avant l'adoption de la loi actuelle en 1967, était tenue de rendre compte annuellement de ses activités au Parlement. Nous avons examiné les rapports annuels publiés avant 1967 et avons constaté que la classification des emplois y était décrite de façon assez détaillée et qu'elle servait à la Commission pour rendre compte de son mandat.

8.65 En 1965, le Comité préparatoire aux négociations collectives a énoncé un certain nombre d'objectifs qui régissaient la conception du système actuel de clssification des emplois. Nous avons examiné les objectifs opérationnels actuels du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant la classification des emplois et avons constaté qu'ils n'étaient ni précis ni mesurables et que leur but n'était pas suffisamment bien défini. En l'absence d'objectifs, de critères de rendement et de mesures connexes clairement énoncés, il est difficile de voir comment le Secrétariat pourrait être tenu responsable de façon significative de la gestion du système de classification. Nous avons été particulièrement surpris de constater que le Secrétariat du

Conseil du Trésor ne possédait aucune norme de rendement spécifique relative au taux d'erreurs de classification. La plupart des organismes des autres secteurs que nous avons examinés ont produit des normes précises concernant le taux d'erreurs de classification, s'étalant du chiffre idéal de 0 p. 100 à un maximum de 5 p. 100.

8.66 Quant à la gestion du système par les ministères, les politiques régissant son fonctionnement stipulent que les sous-chefs sont responsables devant le Conseil du Trésor du respect des conditions de la délégation de pouvoirs en matière de classification et de l'intégrité du système en place dans leur ministère. Rien n'oblige cependant les ministères à transmettre systématiquement des renseignements au Secrétariat ou au Conseil du Trésor, sauf certaines initiatives récentes du Conseil du Trésor, jusqu'ici non mises à l'essai, et la récente obligation pour les ministères de présenter des plans de vérification et de contrôle. Ceci contraste radicalement avec le système de dotation qui prévoit que les ministères doivent informer la Commission de la fonction publique de chaque nomination faite en vertu d'une délégation de pouvoir. En effet, les ministères ne sont aucunement obligés d'informer le Secrétariat du Conseil du Trésor, même de façon sommaire, de l'exercice d'un pouvoir délégué en matière de classification des emplois.

8.67 Dans chaque ministère vérifié, nous avons interrogé des spécialistes en personnel et des cadres opérationnels ayant une expérience récente de la classification des emplois. Les premiers sont responsables de la valeur (la justesse) des décisions en matière de classification; les seconds sont responsables du coût des programmes et des frais connexes. Aucun des deux groupes ne s'est estimé responsable des incidences financières des changements organisationnels ni des décisions de classification qui en découlent. Nous avons remarqué une division semblable des tâches entre les spécialistes en personnel et les cadres opérationnels dans des organismes du secteur privé; mais nous avons également remarqué que le fardeau de la rentabilité qui incombe aux gestionnaires les portait à être conscients du coût des traitements et à le réduire au minimum. Au cours de notre examen des méthodes utilisées dans d'autres secteurs, nous avons constaté qu'un gouvernement provincial avait mis en place un système permettant de rendre périodiquement compte au sous-chef et au sous-ministre de l'organisme central responsable, de l'incidence que pourraient avoir sur le coût des traitements les décisions en matière de classification des emplois dans chaque ministère. Des fonctionnaires provinciaux ont signalé que le système avait réussi à amener les gestionnaires supérieurs à être conscients des augmentations du coût des traitements résultant d'un changement

d'organisation ou de classification et à exercer un contrôle à cet égard.

8.68 La politique du Conseil du Trésor concernant la délégation des pouvoirs de classification oblige les ministères à consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor avant de mettre en application des décisions de classification qui pourraient entraîner une augmentation importante des dépenses salariales. Les politiques visant la classification ne comportent aucune autre référence au coût des traitements qu'une déclaration voulant que le sous-chef soit responsable de "l'intégrité" du système. On doit supposer que ceci comprend le coût des traitements. Nous estimons qu'il s'agit là d'une omission grave en matière de directives.

8.69 En mai 1984, le président du Conseil du Trésor a répondu directement aux constatations découlant de la vérification effectuée en 1983 par le Secrétariat du Conseil du Trésor en annonçant une série d'initiatives, dont l'une concernait précisément l'obligation de rendre compte. Cette dernière prévoit l'attribution d'un indice numérique à chaque ministère ou organisme, établi à partir du coût moyen des traitements et des années-personnes autorisées. Les modifications apportées aux niveaux de classification des emplois auront une incidence sur l'indice numérique des ministères et seront suivies mensuellement ou trimestriellement par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le concept est actuellement mis au point dans un petit nombre de ministères et pourrait permettre de déléguer des pouvoirs en matière de classification aux gestionnaires supérieurs des ministères qui seront ainsi soumis à un contrôle grâce à leur indice du coût des traitements.

8.70 Si elle est viable, cette mesure devrait permettre d'améliorer le mécanisme de compte rendu des décisions en matière de classification des emplois au sein des ministères et entre les ministères et le Conseil du Trésor. Elle ne permettra toutefois pas de corriger directement la plupart des faiblesses que nous avons relevées dans les méthodes de gestion et elle n'assurera pas non plus une saine administration du système de classification.

Conclusions et recommandations

8.71 Nous avons énoncé nos constatations sur ce que nous croyons être une forte pression en vue de relever le niveau de la

classification des emplois de la fonction publique et sur les lacunes repérées dans la gestion du système, tant au niveau du Conseil du Trésor qu'à celui des ministères. Nous avons également signalé des faiblesses importantes au niveau de l'obligation de rendre compte de la classification des emplois dans la fonction publique.

8.72 Il existe un grave déséquilibre entre les pressions auxquelles que subissent les coût salariaux du fait de la classification des emplois et les forces contraires de restriction. Ce déséquilibre se manifeste par

- l'augmentation du nombre de postes reclassifiés (à la hausse), conduisant à la promotion du titulaire sans concours;

- le déplacement, dans la répartition de plusieurs groupes professionnels, des employés de niveaux inférieurs vers des niveaux mieux rémunérés;

- un taux élevé d'erreurs de classification des emplois qui a fait que près d'un employé sur cinq est trop payé, par rapport aux autres fonctionnaires, pour le travail qu'il effectue.

8.73 Ce problème est grave parce que ses effets tendent à miner la crédibilité du système de classification des emplois dans l'esprit de ceux qu'il touche directement: employés, gestionnaires et spécialistes du personnel. Pour être efficace, un système de classification des emplois doit être considéré comme étant juste, objectif et équitable; car, s'il ne l'est pas, le moral des employés en souffre à cause des inéquités qu'ils perçoivent et on fait encore une plus mauvaise utilisation du système pour corriger les inéquités. Il en résulte un manque d'économie.

8.74 Nous croyons que les faiblesses relevées lors de notre vérification sont essentiellement dues au fait que les gestionnaires des ministères, qui prennent et influencent les décisions en matière de classification des emplois, ne se sentent aucunement propriétaires ou responsables du système de classification. Parce que les gestionnaires des ministères voient le système de classification comme un système de "personnel" appartenant à un organisme central et parce que les augmentations du coût des traitements découlant du relèvement de la classification des emplois ont été automatiquement financées par le Conseil du Trésor, les gestionnaires n'ont pas été enclins à

contrôler les effets qu'ont sur le coût des traitements les changements organisationnels et les décisions de classification qui en résultent. A notre avis, une mesure corrective efficace consistera à inciter les gestionnaires à être conscients de ces coûts et à les contrôler.

8.75 Un employé de la fonction publique a le droit d'être payé pour les fonctions qu'il remplit et les responsabilités qu'il assume. Nous sommes d'avis que les gestionnaires de la fonction publique ont la responsabilité, en tant que fiduciaires des deniers publics, de s'assurer que les dollars dépensés en traitements le sont à leur pleine valeur. Cela signifie que les gestionnaires de la fonction publique doivent être encouragés à considérer les avantages qu'offrent les changements proposés aux arrangemnts organisationnels et les décisions connexes en matière de classification, sur le plan des incidences financières associées. Pratiquement parlant, les gestionnaires de la fonction publique doivent connaître et contrôler les effets qu'ont sur leur organisme les relèvements de classification qui, à la longue, peuvent faire grimper en flèche le coût de prestation des programmes.

8.76 Nous sommes d'avis que des changements fondamentaux et profonds à la structure de la classification des emplois dans la fonction publique ne sont ni nécessaires ni souhaitables pour les raisons suivantes:

- Parce que la structure de la classification des emplois est étroitement liée à celle des négociations collectives, toute modification à la première aurait des effets importants sur les relations bien établies qui existent lors des secondes.

- Toute tentative de recentralisation majeure des pouvoirs en matière de classification des emplois entre les mains d'un organisme central serait incompatible avec le principe de gestion bien établi dans la fonction publique canadienne selon lequel la responsabilité et les pouvoirs sont délégués aux sous-chefs des ministères dans toute la mesure possible.

- Les coûts qu'entraînerait la transformation du système actuel et la perturbation consécutive du milieu de travail seraient vraisemblablement considérables.

- La structure actuelle présente de nombreuses possibilités d'amélioration.

8.77 Nous ne préconisons pas davantage de contrôles de procédures ou d'autres contraintes au système de classification des emplois. À notre avis, il s'agit d'améliorer l'efficacité du cadre de contrôle existant et de motiver les gestionnaires, les spécialistes en personnel et l'organisme central responsable afin que le système de classification soit géré en faisant une utilisation optimale des ressources.

8.78 Les récentes mesures annoncées par le président du Conseil du Trésor dans le but de recueillir des renseignements sur les changements apportés à la classification dans les ministères, d'entreprendre une autre vérification de la valeur des décisions de classification dans la fonction publique et de faire appliquer des directives visant à s'assurer que les ministères absorbent à même les budgets existants les hausses du coût des traitements découlant de changements de classification corrigeront vraisemblablement une partie des problèmes révélés dans notre vérification. Mais nous ne croyons pas que ces mesures suffisent à régler les problèmes de gestion plus fondamentaux.

8.79 Pour résoudre ces problèmes, nous croyons qu'il faut mener une action concertée pour s'assurer qu'il y ait:

- des contrôles plus efficaces de la valeur des decisions en matière de classification et des incidences financières des changements organisationnels et des décisions de classification qui en découlent;

- un examen plus efficace du travail effectivement accompli comparativement au travail décrit et aux normes de classification;

- une obligation de rendre compte plus efficacement de la gestion du système à tous les niveaux.

Contrôle de la valeur des décisions et de leurs incidences financières

8.80 A notre avis, le cadre du contrôle qualitatif qui régit la prise de décisions en matière de classification doit être revu et beaucoup amélioré. Il est beaucoup plus rentable et propice aux bonnes relations de travail de s'assurer qu'une décision est bonne lorsqu'elle est prise que de prendre des mesures pour corriger une

erreur commise. Dans ce cadre, nous incluons la justesse et l'actualité des normes de classification et des directives relatives à des éléments clés de la classification des emplois tels que le recours à des comités pour évaluer les emplois et l'obligation qu'ont les ministères de consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor avant de prendre des décisions importantes qui pourraient avoir des répercussions sur d'autres ministères. On devrait examiner le contenu, la clarté et l'efficacité de ces éléments de politique et, soit les renforcer, soit les réviser ou les annuler lorsqu'ils ne permettent pas de controler efficacement les décisions en matière de classification.

8.81 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient s'assurer que les décisions en matière de classification sont soumises à des mesures de contrôle qualitatif rigoureuses et efficaces avant d'être mises en oeuvre.

8.82 Il faut trouver des moyens de s'assurer que les effets financiers à brève et à longue échéance de changements organisationnels proposés et des décisions connexes en matière de classification, surtout le relèvement de la classification, sont connus et soumis à un examen. Ces examens doivent comprendre une évaluation par le ministère des coûts et avantages des décisions proposées par rapport aux autres moyens d'organiser et de répartir le travail. La connaissance et le contrôle des coûts de tout changement de classification seraient grandement facilités si les documents demandant et autorisant une décision en matière de classification comportaient une indication des coûts prévus du changement de classification.

8.83 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient mettre au point des mesures pour s'assurer qu'on tient compte des incidences financières des changements organisationnels et des décisions de classification qui en résultent.

Examen du travail accompli

8.84 Selon le système actuel, le Secrétariat du Conseil du Trésor effectue dans différents ministères et dans l'ensemble de la fonction publique un examen sur place de la relation entre le travail effectivement accompli et la description d'emploi écrite ainsi que du rapport entre ces deux derniers et la norme de classification

(vérification de la valeur des décisions). Les activités des ministères dans ce domaine, bien qu'elles soient exigées par une politique du Conseil du Tresor, ne sont pas nombreuses et ne sont pas non plus intégrées aux activités de vérification du Secrétariat du Conseil du Trésor ni coordonnées avec elles.

8.85 Pour évaluer l'efficacité et l'intégrité du système, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit élaborer une approche systématique, intégrée et coordonnée de la vérification périodique des décisions en matière de classification des emplois. Les ministères seraient ainsi tenus de se conformer à la politique du Conseil du Trésor concernant l'examen sur place des décisions de classification et le Secrétariat aurait à coordonner l'ensemble des vérifications pour produire des comparaisons annuelles significatives du rendement de chaque ministère et de l'ensemble de la fonction publique. Cette façon de procéder contribuerait également à éviter la répétition inutile des travaux de vérification. Elle permettrait de déterminer rationnellement si le taux d'erreurs d classification est stable, s'il diminue ou augmente, et de déterminer la nature des mesures correctives appropriées afin que l'optimisation des ressources puisse être réalisée dans la classification des emplois. Parallèlement à ces efforts coordonnés de vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit établir des objectifs précis et mesurables en vue de réduire le taux d'erreurs de classification.

8.86 Le Secrétariat du Conseil du Tresor devrait élaborer et mettre en oeuvre une méthode systématique, intégrée et coordonnée de la vérification périodique du système de classification et utiliser les résultats pour évaluer le rendement du système et la nécessité de toute mesure corrective.

8.87 Lorsqu'on décèle des problèmes de classification, et notamment un rendement insatisfaisant des ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait être prêt à intervenir directement et décisivement pour que les problèmes et les facteurs qui les ont entraînés soient résolus par les ministères. Lorsqu'il le juge nécessaire et opportun, le Conseil du Trésor devrait être disposé à prendre des sanctions, notamment à resteindre ou à retirer aux ministères concernés les pouvoirs qui leur ont été délégués en matière de classification.

8.88 Le Conseil du Trésor et son Secrétariat devraient s'assurer que les problèmes de classification soient corrigés efficacement et rapidement en imposant des sanctions lorsqu'il y a lieu.

Une plus grande obligation de rendre compte de la gestion

8.89 Des efforts considérables ont été déployés au cours des dernières années pour évaluer l'efficacité du système de classification actuel. Le Conseil du Trésor et son Secrétariat sont intervenus dans certains secteurs pour renforcer les contrôles de gestion. Nous croyons que ces activités doivent se poursuivre et s'accroître. Nous sommes également d'avis, cependant, que l'obligation de rendre compte de l'intégrité du système est la question la plus fondamentale à régler. Nous croyons de plus que l'obligation de rendre compte à tous les niveaux serait grandement renforcée si l'on trouvait les moyens de faire connaître davantage la classification des emplois et ses incidences financières.

8.90 Comme nous l'avons dit plus haut, l'importance accordée à d'autres programmes de ressources humaines, tels que la dotation en personnel et les langues officielles, a entraîné la présentation par l'organisme responsable d'un rapport annuel au Parlement ou au gouvernement. Selon nous, l'importance du système de classification des emplois, du fait de son rattacheent aux changements organisationnels et de ses incidences en matière de dépenses salariales, devrait être au moins aussi grande.

8.91 Nous croyons qu'un rapport annuel présenté au Parlement par le Conseil du Trésor et son Secrétariat contribuerait beaucoup à accroître l'importance du système de classification des emplois dans la fonction publique, à en faciliter l'examen et, en fin de compte, à renforcer l'obligation de rendre compte de sa gestion. Un tel rapport, fondé sur des renseignements fournis par les sous-chefs, pourrait énoncer les grandes caractéristiques du fonctionnement du système, telles que la nature et l'ampleur de l'activité de classification par ministère et pour l'ensemble de la fonction publique. Il pourrait également souligner les incidences financières connexes de cette activité, le rendement global du système (le taux d'erreurs de classification) ainsi que les mesures prises pour résoudre les problèmes signalés.

8.92 Le Conseil du Trésor devrait rendre compte chaque année au Parlement des activités et du rendement du système de classification des emplois dans la fonction publique.

7104-B-84001-F

CHAPITRE 9

L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

18 OCTOBRE 1984

L'AGENCE CANADIENNE DE
DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Table des matières

	Paragraphe	Page
Aperçu général	9.1	9-1
Étendue de la vérification	9.6	9-2
Observations et recommandations		
La gestion de l'Agence	9.7	9-2
Structure des programmes	9.8	9-2
Planification stratégique et opérationnelle	9.10	9-3
Plan d'action global de gestion de l'Agence (PAGGA)	9.19	9-5
Le Programme d'aide alimentaire	9.31	9-7
Planification	9.34	9-8
Objectifs et obligation de rendre compte	9.36	9-9
Détermination des besoins	9.41	9-10
Contrôle	9.45	9-12
Transport	9.49	9-14
Évaluation	9.51	9-15
La gestion du programme bilatéral	9.55	9-17
Aide et échanges commerciaux	9.59	9-19
Gestion des projets	9.61	9-21
Détermination des besoins	9.75	9-26
Planification et approbation	9.77	9-26
Réalisation des projets	9.86	9-31
Évaluation	9.1059	9-38
La Direction générale des programmes multilatéraux	9.1099	9-39
Les programmes spéciaux	9.117	9-41

Planification et approbation	9.123	9-42
Contrôle et évaluation	9.125	9-42

	Paragraphe	Page
Les fonctions de soutien		
Gestion de l'utilisation optimale du personnel	9.129	9-43
Gestion financière	9.143	9-46
Vérification interne	9.147	9-47
Mémoire générale et évaluation des programmes	9.152	9-48
Études de cas		
Poudre de lait écrémé - approvisionnement et obligation de rendre compte		9-16
Projet hydroélectrique Idukki II, en Inde - liens entre l'aide et les échanges commerciaux		9-19
Programme de développement de la culture du blé en Tanzanie - composition de l'équipe de projet		9-24
Projets ferroviaires en Tanzanie: l'atelier de Morogoro; l'entreposage de pièces détachées de locomotives; les rails d'acier de la TRC - viabilité opérationnelle		9-27
Étude de faisabilité relative au bas du fleuve Solo, en Indonésie - planification et approbation		9-30
Lycée professionnel hôtelier d'Abidjan - liens hiérarchiques et responsabilités		9-32
Projet de développement de la culture du blé en Zambie - évaluation et suivi		9-38
Pièces		
9.1 Planification de l'aide alimentaire		9-9
9.2 Étapes de la gestion des projets		9-18

9

L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Aperçu général

9.1 L'ACDI a comme objectif premier d'acheminer de l'aide à certains pays du tiers monde afin de favoriser leur développement social et économique. L'aide canadienne prend aussi bien la forme de projets d'immobilisations conçus pour améliorer l'infrastructure que de projets de base destinés aux populations les plus pauvres. En outre, dans le contexte des besoins des bénéficiaires, l'ACDI appuie les objectifs de la politique extérieure du Canada en ce qui concerne la promotion de la justice sociale, des intérêts économiques, de la paix mondiale et de la sécurité.

9.2 Le budget de l'Agence qui s'élevait à 1,4 milliard de dollars en 1983-1984 représentait 0,4 p. 100 du Produit national brut (PNB). On vise à hausser ce niveau d'assistance publique au développement à 0,5 p. 100 du PNB en 1985-1986 et à 0,7 p. 100 d'ici la fin de la présente décennie.

9.3 L'ACDI oeuvre dans un milieu international complexe où la réalisation des projets d'aide comporte des risques élevés et où il est souvent nécessaire de compter sur d'autres participants. Plus précisément, l'évolution rapide des conditions sociales et économiques influent sur la capacité des pays bénéficiaires de profiter pleinement des diverses formes d'aide. Dans la réalisation des projets dans les pays du tiers monde, l'Agence n'agit pas de façon autonome. Dans tous les cas, l'ACDI compte sur le bénéficiaire pour entreprendre des activités précises et souvent, elle doit compter sur le travail d'autres donateurs pour l'élaboration d'un projet ou pour sa réalisation. Si l'ACDI est entièrement maître de ses actions, elle doit se contenter d'influencer les actes des pays bénéficiaires et des autres organismes donateurs. Malgré les difficultés qu'il y a à oeuvrer dans un tel contexte, l'ACDI est parvenue à s'attirer le respect des autres participants.

9.4 En 1979, nous avons présenté un rapport sur les activités de l'ACDI. À ce moment-là, notre vérification avait porté sur les principales faiblesses des systèmes et sur la gestion des projets bilatéraux. Depuis cette date, l'Agence a pris des mesures afin

d'améliorer ses principaux systèmes et a adopté de meilleurs procédés pour la gestion des projets bilatéraux. Les principales améliorations des systèmes ont porté, entre autres, sur la planification des stratégies et des politiques, sur le contrôle des engagements financiers et des déboursés et sur la formation et le perfectionnement.

9.5 Procéder à des changements de ce genre au cours des cinq dernières années, tout en continuant à administrer les programmes, a été un défi que seuls pouvaient relever des employés et des cadres dévoués et pleins d'imagination. Nous avons noté des améliorations importantes dans presque tous les aspects de la gestion et de la mise en oeuvre des programmes. Le présent rapport souligne quelques-unes de ces améliorations et indique les domaines où d'autres changements s'imposent.

Étendue de la vérification

9.6 Notre vérification de l'ACDI a surtout porté sur la réalisation des programmes d'aide alimentaire, d'aide bilatérale et multilatérale et des programmes spéciaux. Nous avons examiné les systèmes et les procédés de gestion qui permettent à l'ACDI de mener à bien ses activités et de se constituer une mémoire générale. De plus, nous avons vérifié les systèmes généraux - planification stratégique et opérationnelle, gestion des ressources humaines, gestion financière et vérification interne -dont s'est dotée l'Agence pour aider les cadres opérationnels à accomplir leur travail. En outre, nous avons:

- passé en revue toutes les études d'évaluation de l'aide alimentaire effectuées jusqu'ici;
- examiné en détail 31 projets bilatéraux dans 10 pays "de concentration" et effectué des visites sur place;
- examiné brièvement 30 autres projets bilatéraux;
- passé en revue le Plan d'action globale de gestion de l'Agence; et
- eu des entretiens avec d'autres pays et organismes donateurs comme le Programme des Nations Unies pour le développement, l'US AID, la SIDA de la Suède et l'Alliance mondiale des unions chrétiennes féminines (YWCA).

Observations et recommandations

La gestion de l'Agence

9.7 En remplissant son mandat, l'ACDI doit tenir compte des objectifs différents et souvent concurrentiels du programme d'aide canadien. Elle oeuvre dans un milieu complexe qui englobe l'industrie canadienne, les organismes privés, d'autres ministères gouvernementaux, des organisations internationales, d'autres organismes donateurs, ainsi que les gouvernements et les organisations non gouvernementales des pays bénéficiaires.

Structure des programmes

9.8 Les quatre composantes du programme d'aide de l'ACDI sont: l'aide bilatérale, l'aide multilatérale, les programmes spéciaux et l'aide alimentaire. Tous ces éléments visent surtout à aider les pays en voie de développement à s'aider eux-mêmes. En outre, l'aide bilatérale offre souvent la possibilité d'établir un lien économique entre le programme d'aide et les ressources au Canada; l'aide multilatérale sert à appuyer, sans obligation en contrepartie, les organismes d'aide internationaux dont fait partie le Canada; dans le cadre des programmes spéciaux, l'ACDI aide financièrement des organisations canadiennes et internationales à acheminer l'aide à la population des pays bénéficiaires; le programme d'aide alimentaire apporte une assistance humanitaire et une aide au développement, grâce à des transferts de denrées.

9.9 Les activités nécessaires à la mise en oeuvre de chacun de ces programmes sont différentes. Des différences fondamentales dans la nature de ces programmes rendent la gestion de l'Agence plus compliquée. Afin d'accroître son efficacité, l'ACDI formule des politiques et des stratégies; elle les diffuse et les traduit en plans opérationnels conformément aux exigences du Système de gestion des secteurs de dépenses, et, finalement, elle les transforme en fonds, produits de base, biens et services à livrer aux bénéficiaires. La gestion de ce processus et les documents qui en découlent sont essentiels au succès de l'Agence.

Planification stratégique et opérationnelle

9.10 L'ACDI s'est dotée d'un mécanisme pour formuler les stratégies et les politiques à soumettre à l'approbation du Cabinet. Ce mécanisme lui permet de recueillir, auprès des diverses directions générales des programmes et des autres organismes officiels d'aide au développement,

les renseignements dont elle a besoin pour examiner et élaborer les diverses options. Elle communique ensuite à tous ses gestionnaires les stratégies et politiques approuvées. Nous avons constaté que ce mécanisme fonctionnait d'une façon satisfaisante.

9.11 Une partie du processus de planification stratégique et opérationnelle consiste à établir les chiffres indicatifs de planification qui servent à prévoir à long terme les mouvements de trésorerie et à évaluer les répercussios budgétaires des activités d'aide dans les principaux pays bénéficiaires de l'aide bilatérale. Le calcul de ces prévisions et leur diffusion aux gestionnaires des programmes dans les pays s'effectuent convenablement. Les chiffres indicatifs de planification portent sur une période de cinq ans et sont mis à jour annuellement.

9.12 Les sept vice-présidents chargés des opérations de l'ACDI se partagent la responsabilité de la planification opérationnelle. Nous avons constaté que les aperçus de la stratégie des directions générales étaient convenablement reliés à l'aperçu de la stratégie de l'Agence et qu'ils étaient traduits en plans de travail. À la demande de la Direction générale du Contrôleur, toutes les directions générales préparent de la documentation pour le plan opérationnel pluriannuel et le budget principal. Cette documentation constitue une compilation des objectifs opérationnels et des plans de dépenses des directions générales. Le plan opérationnel pluriannuel est préparé à l'intention du Conseil du Trésor; ce n'est pas un plan d'action détaillé à l'intention des directeurs opérationnels.

9.13 Les plans de travail ont pour but de communiquer les objectifs opérationnels et les besoins de services à l'ensemble d'un organisme. Les plans doivent servir de cadre aux décisions de tous les jours et au contrôle régulier. Nous avons constaté que les buts étaient décrits clairement dans les plans de travail, mais que les mesures à prendre et les coûts connexes n'y figuraient pas. En outre, l'ACDI n'a pas prévu le mécanisme requis pour coordonner les activités des diverses directions générales de soutien et d'acheminement de l'aide. Au niveau de l'Agence, il n'y a aucune récapitulation des mesures prévues afin d'en assurer la compatibilité et la rentabilité.

9.14 L'Agence devrait s'assurer que tous les plans de travail de ses directions comprennent des plans d'action précis et, s'il y a lieu, que ces plans donnent une indication des coûts et qu'ils soient diffusés.

Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. L'Agence est en train de resserrer les liens entre ses plans stratégiques, ses plans opérationnels pluriannuels et ses plans de travail annuels, et elle cherchera en particulier à faire en sorte que, dans la mesure du raisonnable, les plans de travail exposent les relations entre les activités, les coûts et les échéanciers. On veillera également à la communication de ces plans.

9.15 La Revue du programme du pays est un plan opérationnel établi à intervalles de 3 à 5 ans pour chacun des 31 pays où l'ACDI est la plus active. Ces documents constituent, aux yeux de l'ACDI, les outils qui lui permettent de planifier et d'évaluer ses activités dans les pays bénéficiaires.

9.16 Bien que la Revue du programme du pays soit un processus complexe et coûteux, l'ACDI n'exige pas de planification et de documentation formelles de ce processus. Sans plan, il est impossible de bien tenir compte des facteurs importants et des exigences des utilisateurs. En outre, les renseignements ne sont pas recueillis au moment opportun, et les gestionnaires ne peuvent être assurés de la justesse de l'information. Par exemple, on n'obtient pas régulièrement de données des spécialistes de la Direction des ressources ou des représentants sur le terrain à l'étranger.

9.17 La Revue du programme du pays se veut une évaluation de la situation du moment et, dans les documents les plus récents, un plan pour l'avenir. Toutefois, il est difficile d'obtenir des données valables sur la situation du moment. Les agents de développement obtiennent des renseignements de sources internationales, mais, dans plusieurs cas, il n'existe tout simplement pas de données. La Revue du programme du pays a pour objectifs premiers d'obtenir l'approbation du programme à entamer et de fournir des directives aux agents de projets et aux représentants sur le terrain. Nous avons constaté qu'un grand nombre de documents n'étaient pas à jour et ne fournissaient pas les directives voulues. L'ACDI a reconnu l'existence de ce problème. Les entretiens que nous avons eus avec les organismes d'autres pays donateurs ont révélé que leurs efforts en vue d'effectuer une revue de programme n'ont pas connu beaucoup de succès non plus. Les conditions changent si rapidement qu'on ne peut produire un document qui soit utile pour une période prolongée. En raison des coûts, d'autres pays ont abandonné la production complexe

des revues de programme en faveur de revues moins volumineuses mais plus d'actualité.

9.18 L'Agence était en train de réexaminer ce qu'elle attendait des revues de programme afin d'en déterminer les buts attendus et cherchait la meilleure façon de communiquer aux agents de projets et aux représentants sur le terraindes directives en matière d'identification et de réalisation des projets. Ce réexamen portait également sur le contenu et le mode de présentation des revues.

Plan d'action global de gestion de l'Agence (PAGGA)

9.19 Vers la fin des années 1970, les systèmes et les procédures de gestion de l'ACDI ont été étudiés à fond par notre bureau, par le bureau du Contrôleur général et par la Commission de la fonction publique. Suite à ces études, l'ACDI a déterminé ses priorités et stratégies de mise en oeuvre et a établi un PAGGA, en janvier 1980, afin de corriger les faiblesses relevées. Le PAGGA est important car c'est un instrument vital pour résoudre des problèmes de longue date.

9.20 Le PAGGA a permis d'effectuer plusieurs améliorations, notamment à la gestion et au contrôle financiers, à la rédaction de la Partie III du Budget des dépenses et aux procédés de contrôle des déboursés et des engagements.

9.21 Le PAGGA comprend 157 projets dont l'un - le Plan des systèmes à long terme (PSLT) - représente 70 p. 100 des dépenses prévues pour le plan. Nous avons examiné le processus de contrôle du PAGGA et les résultats obtenus.

Budget et utilisation des ressources du PAGGA
(en années-personnes et en millions de dollars)

	Prévisions budgétaires janvier 1980		Prévisions budgétaires mars 1984		Utilisation jusqu'en mars 1984		Ce qui reste pour terminer	
Projets	AP	$	AP	$	AP	$	AP	$
142 Terminés ou clos	84	4,6	94	3,5	94	3,5	-	-

14	Non terminés			45	2,7	28	1,5	17	1,2
1	PSLT (en cours)	88	9,1	137	14,9	108	10,7	29	4,2
157	Total AP			172		276		20	
				46					
			$		13,7 $		21,1 $		
		15,7 $			5,4 $				

Des 157 projets du PAGGA, 15 sont encore en cours. Les 142 autres clos, la plupart ayant été terminés, quoique quelques-uns aient été abandonnés, soit intégrés aux autres projets encore en cours.

9.22 Le PAGGA a été mis en route en attribuant la responsabi directe des projets aux gestionnaires concernés. On a créé un bu chargé de coordonner et de contrôler la mise en oeuvre du PAGGA.

9.23 Les progrès du PAGGA font l'objet d'un contrôle et rapport trimestriel à la haute direction. Les rapports sur les pro particuliers indiquent les progrès réalisés jusqu'ici et les objecti prochain trimestre.

9.24 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que rapports trimestriels du PAGGA, présentés au Comité du présiden traitant des projets particuliers, étaient incomplets. Les coûts d rémunération et les années-personnes utilisées, indiqués dans rapports des gestionnaires responsables, étaient inexacts ou incompl Au cours du processus de mise en oeuvre, l'Agence n'a pas établ système de contrôle budgétaire approprié. Les années-personnes et coûts réels n'ont pas été indiqués ni contrôlés en regard des don correspondantes des budgets. La plupart des coûts de la rémunératio des années-personnes déclarés n'étaient que des estimations et nou pouvons exprimer une opinion sur leur exactitude et leur intégral L'Agence a fourni de la documentation sur les progrès réalisés dan mise en oeuvre des projets du PAGGA. Toutefois, il a été impos d'obtenir un tableau comparant, pour chaque projet, les sommes approu et prévues dans les budgets et les sommes dépensées pour les pro terminés et en cours. On nous a informé que l'Agence ne pouvait proc

un tel tableau parce qu'il n'existait pas de liste donnant le budget et les coûts véritables de chacun des projets.

9.25 Dans le cas des projets terminés, nous avons examiné le mécanisme qui permet de déterminer si les objectifs ont été atteints. Dans bon nombre de cas, ce mécanisme était satisfaisant. Toutefois, là où le mécanisme exigeait une vérification et un examen plus détaillés des objectifs atteints, l'Agence n'avait prévu aucune mesure officielle à cet égard.

9.26 Les six principaux projets que nous avons examinés en détail accusaient un retard d'un à quatre ans. Les étapes intermédiaires avaient été atteintes; toutefois, étant donné que ces projets en sont toujours au stade de la mise en oeuvre, il est impossible d'évaluer dans quelle mesure les résultats corrigeront les problèmes relevés au début.

9.27 Le PSLT, qui fait partie de ces six grands projets, atteindra son étape la plus importante lorsque le Système d'information sur l'aide deviendra entièrement opérationnel en octobre 1984. Le système sera amélioré et élargi d'ici 1987.

9.28 Pour certains projets, il y a eu très peu de progrès parce que les gestionnaires responsables ont prétendu qu'ils n'avaient pas les ressources suffisantes pour accomplir le travail. Dans un cas, on n'a utilisé que 2 années-personnes et 91 000 $ sur les 13 années-personnes et les 1 500 000 $ prévus pour les dépenses autres que la rémunération.

9.29 Selon l'Agence, les projets du PAGGA sont prioritaires; toutefois, leur réalisation a été lente, surtout dans le cas des six projets importants qui ne sont pas terminés. Il importe d'améliorer le contrôle des projets et l'évaluation des résultats.

9.30 L'Agence devrait veiller à ce que tous les projets du PAGGA inachevés soient terminés le plus rapidement possible et fassent, au besoin, l'objet d'un contrôle budgétaire approprié. En outre, pour tous les projets terminés antérieurement, dont l'évaluation initiale exigeait une vérification et un examen plus poussés, l'Agence devrait entreprendre ces vérifications et examens.

Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. L'ACDI a l'intention d'examiner tous les projets non terminés du PAGGA afin de determiner s'il est nécessaire d'établir un contrôle budgétaire et si les contrôles budgétaires déjà en place pour certains projets sont appropriés. Des mesures ont déjà été prises pour que l'on s'occupe adéquatement des projets terminés du PAGGA nécessitant une vérification ou un examen supplémentaire.

Le Programme d'aide alimentaire

9.31 Au cours des cinq dernières années, le Programme d'aide alimentaire a coûté environ 1,2 milliard de dollars. Ce montant a été réparti entre trois programmes: l'aide bilatérale, 601 millions de dollars; l'aide multilatérale, 571,5 millions de dollars; et les programmes spéciaux, 28 millions de dollars. Exprimé en pourcentage de la somme totale accordée à l'Assistance publique au développement, la valeur de l'aide alimentaire est passée de 15 à 18 p. 100 au cours des cinq dernières années, soit de 187,6 millions de dollars en 1979-1980 à 321,6 millions de dollars en 1983-1984. Selon les normes internationales, les denrées fournies chaque année par l'ACDI permettent de nourrir 8 millions d'adultes.

PHOTO

Blé canadien livré en vrac au port de Dakar (Sénégal). Le blé sera mis en sac et gardé dans des entrepôts en attendant d'être transporté aux minoteries de Dakar.

9.32 Bien qu'on ait approuvé de nouveaux objectifs pour le Programme d'aide alimentaire de 1984, les objectifs du programme au moment de notre vérification étaient les suivants:

- **Aide humanitaire** (objectif principal): s'occuper des besoins de nutrition des segments les plus pauvres des populations des pays bénéficiaires.

- **Développement:** compléter les stratégies de développement agricole des pays bénéficiaires en obtenant des fonds, en

devises locales, grâce à la vente d'aliments sur place (fonds en contrepartie) en vue de l'obtention de main-d'oeuvre, de l'établissement de réserves alimentaires et d'appui à la réforme des politiques.

- **Sur le plan économique:** répondre aux intérêts des producteurs canadiens.

- **Politique étrangère:** se conformer aux buts généraux du Canada en ce qui touche la promotion de la paix et de la stabilité mondiale.

9.33 Le Centre de coordination et d'évaluation de l'aide alimentaire (CCEAA) est l'organisme chargé de la coordination de ce programme à l'ACDI. On a établi le CCEAA en 1978 au sein de la direction générale des Programmes multilatéraux afin de résoudre les difficultés de gestion et de coordination du programme. Le CCEAA a permis d'améliorer les procédés généraux de gestion, mais des faiblesses subsistent encore dans la structure du programme. Les attributions du CCEAA et d'un certain nombre d'autres participants au programme font actuellement l'objet d'une révision. En plus d'être le gestionnaire du programme multilatéral d'aide alimentaire, le CCEAA a vu son rôle évoluer et il est devenu surtout un courtier, un banquier, un organisme directeur et un coordonnateur chargé de résoudre les problèmes qui découlent des décisions prises à l'extérieur de la direction générale des programmes multilatéraux. Les ressources humaines actuelles attribuées au CCEAA comprennent cinq spécialistes et trois employés de soutien.

Planification

9.34 La planification du Programme d'aide alimentaire met en jeu plusieurs éléments qui sont différents de ceux de la plupart des autres programmes gouvernementaux. Il est difficile de déterminer où commence le cycle de planification, étant donné que celui-ci prend naissance à l'extérieur de l'ACDI. Dans le cadre de ses fonctions de coordonnateur et d'organisme directeur, le CCEAA doit, entre autres, aider les organisations responsables de la Convention sur l'aide alimentaire, du Programme alimentaire mondial et de la Réserve alimentaire internationale d'urgence. Ces organisations sont la Direction générale de la commercialisation des céréales du ministère des Affaires extérieures et le ministère de l'Agriculture. (Pièce 9.1)

9.35 Au sein de l'ACDI, le CCEAA prépare la présentation globale au Conseil du Trésor, en coordonnant les renseignements fournis par les directions géographiques et la Direction générale des programmes spéciaux. Les Directions générales des programmes multilatéraux, des ressources, des programmes spéciaux et des quatre régions géographiques, ainsi que la Division de l'évaluation des programmes participent toutes à la planification, à la gestion, à la mise en oeuvre et à l'évaluation du Programme d'aide alimentaire, au sein de l'ACDI. À l'extérieur de l'Agence, plus d'une douzaine de ministères, d'organismes ou de commissions du gouvernement, un comité des Nations Unies et diverses associations de producteurs de denrées alimentaires y prennent part également.

Objectifs et obligation de rendre compte

9.36 Le Programme d'aide alimentaire reflète bien les objectifs de l'ACDI mais l'obligation de rendre compte de la gestion globale du programme n'est pas clairement attribuée. Dans ce programme, la répartition des responsabilités est différente de celle des autres programmes de l'ACDI et elle est mal comprise. Le programme est autorisé en vertu du Crédit 35 du Budget des dépenses, mais ses lignes directrices proviennent d'un document rédigé en 1978 par un groupe de travail interministériel sur la politique d'aide alimentaire. Ce document, la Revue des composantes du programme de l'ACDI et l'aperçu de la stratégie constituent les principales lignes directrices de la politique du programme.

9.37 Au cours de notre vérification du Programme d'aide alimentaire, nous avons constaté que tous les projets reflétaient les grands objectifs du programme; toutefois, le nombre d'organismes, de l'intérieur et de l'extérieur de l'ACDI, qui peuvent actuellement influer sur les décisions prises quant à la quantité et au genre de produits utilisés dans le cadre du programme est un grand sujet de préoccupation. Bien que nous n'ayons relevé aucun abus à ce sujet, des rapports d'évaluation remettent en question l'assortiment des produits expédiés dans certains pays bénéficiaires. Dans un contexte multilatéral, les agents du Programme alimentaire mondial ont signalé qu'ils avaient de la difficulté à absorber les quantités accrues d'aide non céréalière. Le panier d'aide alimentaire du Canada doit comprendre 25 p. 100 d'aide non céréalière. Ce pourcentage a été respecté.

9.38 Un rapport de vérification interne du CCEAA, de la Direction générale des programmes multilatéraux et de la structure du Programme

d'aide alimentaire a porté sur des activités représentant 90 p. 100 des ressources de ce programme. Ce rapport signalait que le Programme d'aide alimentaire était unique parce qu'il n'existait pas de centre de responsabilité distinct pour l'ensemble des composantes du programme, que le rôle du CCEAA consistait essentiellement à coordonner, à informer et à conseiller et que les mécanismes permettant de rendre compte du Programme d'aide alimentaire demeuraient éparpillés et confus. Bien qu'il y ait eu des tentatives récentes de clarifier le rôle du CCEAA et de renforcer les relations de travail au sein de l'Agence, il est trop tôt pour en évaluer les résultats.

9.39 En pratique, s'il n'y a pas un bon mécanisme pour rendre compte, il peut y avoir un contrôle insatisfaisant du programme. L'aide alimentaire bilatérale n'est pas une activité importante pour la plupart des agents de développement et ne reçoit pas d'attention particulière. Bien que les gestionnaires du CCEAA aient convenu, à la suite du rapport de vérification interne de 1983, que la responsabilité de l'aide alimentaire était diffuse et confuse, aucune mesure n'a été prise pour renforcer l'obligation de rendre compte.

9.40 L'ACDI devrait résoudre le problème de la responsabilité de la gestion dans l'administration du Programme d'aide alimentaire.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. L'ACDI reconnaît que de nombreuses unités organisationnelles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Agence, participent à la mise en oeuvre du programme d'aide alimentaire. Chaque unité est tenue de satisfaire à ses responsabilités spécifiques, et la Présidente de l'ACDI est comptable du fonctionnement efficient et efficace de l'ensemble du programme. La gestion du programme d'aide alimentaire a déjà été examinée dans le passé et fait à nouveau l'objet d'un examen à l'heure actuelle.

Détermination des besoins

9.41 Lors de notre vérification, divers pays et organismes donateurs ont souligné la difficulté d'évaluer les estimations de production et les ressources alimentaires globales des pays bénéficiaires. Souvent, les pays en voie de développement ne possèdent ni les systèmes voulus pour recueillir des données complètes et exactes, ni l'expérience et les connaissances nécessaires pour formuler des estimations fiables. En conséquence, l'ACDI et les autres donateurs ne

peuvent pas toujours se fier entièrement aux estimations que fournissent les bénéficiaires sur leur pénurie alimentaire (écart entre les besoins et la production locale). Pour ces mêmes raisons, les représentants de l'ACDI sur le terrain ont de la difficulté à obtenir des renseignements précis et fiables sur les besoins en aide alimentaire.

PHOTO

Cette pyramide de 1 000 tonnes de blé canadien n'est qu'une partie d'une cargaison livrée au Niger en avril 1983. Le gouvernement du Niger devait vendre ce blé sur les marchés locaux, mais en février 1984, l'ACDI accepta, à la demande de ce pays, de le distribuer gratuitement aux victimes de la sécheresse dans le Sahel.

9.42 Plusieurs organismes d'aide multilatérale compilent et échangent de l'information sur la situation alimentaire des pays du tiers monde. Par exemple, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture diffuse des rapports périodiques sur les conditions météorologiques et les récoltes, les importations de céréales et les besoins estimatifs en aide alimentaire de chaque pays en voie de développement. Ces données sont utiles aux pays donateurs d'aide alimentaire, mais ne sont pas suffisamment détaillées pour servir de base à l'élaboration des projets d'aide alimentaire. Par exemple, lors de notre visite dans un pays d'Afrique en janvier 1984, nous avons constaté que 48 p. 100 du blé livré en juin 1982 et 100 p. 100 de celui livré en avril 1983 se trouvaient encore dans les entrepôts. Les denrées entreposées durant de longues périodes risquent de se détériorer. L'ACDI obtient parfois des données supplémentaires sur les besoins alimentaires en s'adressant à d'autres donateurs, mais cela ne se produit que dans les cas spéciaux et d'une façon informelle plutôt que systématique. Il en résulte que l'Agence ne possède pas toujours les renseignements nécessaires pour assurer l'utilisation optimale de l'aide alimentaire canadienne.

9.43 Lorsque les renseignements sur la situation alimentaire d'un bénéficiaire sont insuffisants, on peut faire face à deux problèmes. D'une part, les donateurs peuvent mal calculer les besoins en aide alimentaire et donc, fournir trop d'aliments ou pas assez, ou acheminer l'aide au mauvais moment. D'autre part, si l'on accorde de l'aide alimentaire sans en déterminer les répercussions éventuelles sur le secteur agricole du bénéficiaire, on risque, dans certaines circonstances, de décourager les producteurs locaux. Pour bien planifier

les projets d'aide alimentaire, il est essentiel d'analyser la situation alimentaire de chaque bénéficiaire et c'est là un domaine qui nécessite plus d'attention qu'il n'en reçoit actuellement.

9.44 L'ACDI devrait chercher les moyens d'améliorer ses renseignements sur les besoins en aide alimentaire des pays bénéficiaires.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. L'ACDI saisit bien l'importance d'un renforcement de ses propres capacités à évaluer les besoins d'aide alimentaire, ainsi que celui des capacités de la communauté internationale. Parmi les mesures prises récemment en vue d'améliorer la situation, elle a confié à l'Institut international de recherches sur les politiques alimentaires (IFPRI), de concert avec deux autres grands donateurs d'aide alimentaire, la tâche de mettre sur pied un système pratique pour l'obtention et l'échange d'informations sur l'aide alimentaire entre les donateurs. Elle collabore également avec plusieurs organismes bilatéraux et multilatéraux d'alimentation et d'agriculture en participant à des missions d'évaluation des besoins d'aide alimentaire, en échangeant des rapports et des bases de données, en améliorant les méthodes utilisées et en rehaussant diverses capacités institutionnelles, y compris celles de pays bénéficiaires. À l'intérieur même de l'Agence, une approche analytique plus rigoureuse a été adoptée en vue d'intégrer les évaluations des besoins, y compris les aspects logistiques de chaque envoi, dans les procédures de programmation de l'aide alimentaire. Les documents de planification préparés le printemps dernier font état de ces améliorations.

Contrôle

9.45 Les mécanismes actuels de contrôle de l'ACDI ne permettent pas de bien contrôler la réalisation des projets d'aide alimentaire. Cinq unités organisationnelles participent à la réalisation d'un projet normal d'aide alimentaire bilatérale. La Direction générale des ressources est chargée des achats, lorsque les produits sont obtenus d'organismes gouvernementaux comme la Commission canadienne du blé. Elle s'occupe également de la planification et de la coordination de l'expédition. Approvisionnements et Services Canada est chargé de l'achat des produits lorsque cette tâche est effectuée par soumissions publiques. Il passe aussi les contrats pour le transport. Le pays bénéficiaire reçoit, entrepose et distribue les denrées alimentaires fournies et, lorsque l'ACDI l'exige, dépose les produits de la vente dans un fonds de contrepartie qui doit servir au développement. La direction qui a planifié le projet (la Direction générale des programmes spéciaux ou l'une des directions générales des quatre régions) est chargée du suivi de ce processus d'achat et de livraison et du contrôle de l'utilisation

de l'aide alimentaire. Dans certains cas, les agents de développement retiennent les services d'organismes de l'extérieur (comme le Programme alimentaire mondial) pour participer à ce contrôle. En dernier lieu, le CCEAA est indirectement mis en cause en ce sens qu'il doit surveiller, de façon générale, la mise en oeuvre de l'ensemble du Programme d'aide alimentaire.

PHOTO

Pesée du blé au centre de distribution d'aide alimentaire du Bangladesh.

9.46 L'équipe de vérification a constaté que le suivi et le contrôle des projets d'aide alimentaire n'étaient pas toujours satisfaisants. Par exemple, les renseignements indiqués dans les dossiers d'un projet d'aide alimentaire étaient six mois en retard. En outre, en mars 1984, l'agent de projets ignorait que la modification au protocole d'entente de 1981-1982, envoyée à un pays bénéficiaire pour fin d'approbation en avril 1983, n'avait jamais été signée. Bien que les communications entre les directions géographiques, le CCEAA et la Direction générale des ressources se soient améliorées, les divers responsables du processus de réalisation des projets ne tiennent pas toujours les agents de projet suffisamment informés de leurs activités. Par ailleurs, au cours de nos visites sur place, nous avons constaté que les représentants sur le terrain ne sont pas toujours au courant du rôle qu'ils doivent jouer en ce qui concerne le suivi et le contrôle. Par exemple, lors de notre visite de janvier 1984 dans un pays bénéficiaire, nous n'avons pu trouver aucun agent de l'ACDI sur le terrain qui fût bien renseigné sur les denrées alimentaires livrées en avril 1983.

9.47 Chaque unité qui participe à la réalisation des projets d'aide alimentaire est tenue de rendre compte de ses propres activités. Cependant, parce que les responsabilités sont diffuses et que le contrôle est insatisfaisant, la situation est telle qu'on ne rend pas bien compte du processus global de réalisation du programme d'aide alimentaire. L'envergure du programme, tant sur le plan monétaire qu'en raison des possibilites qu'il offre de rehausser l'image du programme d'aide canadien, exige qu'on améliore le système de contrôle pour faire en sorte que les objectifs soient atteints.

9.48 L'ACDI devrait énoncer clairement les responsabilités des représentants sur le terrain en matière de contrôle du Programme d'aide alimentaire dans les pays bénéficiaires.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. Il existe déjà des procédures visant à définir les responsabilités des agents de terrain, mais elles seront revues et renforcées au besoin. L'ACDI veillera à ce que le rôle de son personnel de terrain, en ce qui a trait au suivi du programme d'aide alimentaire, soit clarifié et communiqué à toutes les missions.
>
> Les exigences et arrangements quant au suivi dépendent de la raison qui justifie l'envoi d'aide alimentaire et la capacité de l'ACDI dans le pays en question. Par exemple, le Programme alimentaire mondial, avec son réseau permanent de compétences spécialisées sur le terrain, a été engagé pour surveiller neuf envois d'aide alimentaire bilatérale en 1983-1984. Dans d'autres pays, on a recours à des organisations comme l'Union coopérative du Canada ou même à la mission du Canada. S'il est très important que les agents de l'ACDI sur le terrain soient au fait de leurs responsabilités, il demeure que leur rôle dans le processus de suivi varie considerablement, tout comme d'ailleurs leur connaissance détaillée des différents envois. Dans des circonstances particulières où s'ajoutent des fonctions additionnelles, il sera demandé aux missions d'y pourvoir dans la mesure où leurs ressources le leur permettent.

Transport

9.49 Les procédures relatives au transport, dans le cadre du Programme d'aide alimentaire, sont satisfaisantes; cependant, il existe encore des problèmes de mise en oeuvre dans ce domaine. Le transport a toujours été reconnu comme un domaine qui cause des problèmes à l'ACDI. Cette situation est en partie attribuable au fait que le transport de denrées alimentaires pose des problèmes spéciaux de détérioration, de manutention et d'expédition à temps. La section des transports de la Direction générale des ressources s'occupe de presque tout le transport d'aide alimentaire bilatérale et d'urgence, bien que les Services du transport outre-mer d'Approvisionnements et Services Canada se chargent des contrats de transport. Certains pays bénéficiaires veillent eux-mêmes au transport de l'aide alimentaire.

9.50 Au cours des dernières années, l'approbation tardive des principaux documents de planification - approbation qui ne dépend pas de l'ACDI - a beaucoup nui aux efforts entrepris pour améliorer l'efficience et l'efficacité du transport. Il ne restait pas assez de temps pour examiner les divers modes d'envoi, comme l'expédition à partir de la côte ouest plutôt que de la côte est, ou le regroupement des expéditions. En outre, on a souvent expédié les produits en hiver, à partir de ports menacés de gel. Cela comporte des risques considérables d'emprisonnement dans les glaces ou d'avaries des marchandises. Il est quelquefois impossible d'éviter les expéditions en hiver, mais l'augmentation des risques entraîne une hausse des coûts. Depuis 1983, toutefois, le processus de planification et d'approbation s'est sensiblement amélioré. En accélérant les approbations, on contribuera à améliorer la planification du transport.

Évaluation

9.51 Depuis 1979-1980, on a fait environ 20 évaluations ou examens de projets d'aide alimentaire bilatérale. Bien que les résultats de ces évaluations aient servi à modifier certains projets d'aide alimentaire, il n'existe pas de mécanisme officiel pour intégrer les résultats de chaque étude au processus général de gestion en vue de l'améliorer. Certains gestionnaires n'étaient pas au courant des évaluations effectuées. En outre, il n'y avait aucun dossier central regroupant les rapports d'évaluation de l'aide alimentaire bilatérale.

9.52 Le CCEAA n'a participé aux évaluations des projets d'aide alimentaire bilatérale que dans des cas spéciaux et à des degrés différents. Une des raisons d'être du CCEAA était d'assurer la tenue d'examens périodiques des transferts d'aide alimentaire. Toutefois, dans le cadre de sa politique générale d'évaluation, l'ACDI a par la suite assigné aux directions générales d'exploitation la responsabilité des évaluations au niveau des pays et des projets. C'est pourquoi, l'évaluation des projets bilatéraux n'a pas été une activité importante du CCEAA.

9.53 En général, l'ACDI accorde une grande priorité aux évaluations de l'aide alimentaire, comme en témoignent l'évaluation générale qu'elle effectue actuellement et la seconde évaluation des institutions qu'elle va effectuer dans le cadre du Programme alimentaire mondial. Dans ces deux cas importants, le CCEAA a participé à fond. Toutefois, l'absence d'un mécanisme formel permettant d'incorporer ou d'évaluer les

principales constatations affaiblit le processus général de gestion du Programme d'aide alimentaire.

9.54 L'ACDI devrait revoir sa politique actuelle d'évaluation de l'aide alimentaire en accordant une attention spéciale à l'utilisation des résultats des évaluations.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. Il est pleinement reconnu qu'il importe de lier les activités d'évaluation aux autres éléments du cycle du programme, comme les revues de programme et les propositions de projets. Cela se fait déjà à plusieurs égards. En règle générale, l'ACDI conjugue ses activités d'évaluation à des appréciations axées sur la programmation future de l'aide alimentaire. Cette approche pragmatique permet de retirer des avantages immédiats de toutes les évaluations, tandis que leur circulation, leur discussion et leur application dans le plan stratégique des directions générales et d'autres documents d'orientation permettent d'en tirer des leçons plus vastes. L'évaluation globale de l'aide alimentaire en est à sa seconde phase, qui consiste à analyser les résultats de toutes les évaluations au niveau des pays en vue de leur application aux grandes questions intéressant la gestion et la planification des programmes. En outre, on cherche constamment à élargir l'application de ces résultats.

La gestion du programme bilatéral

9.55 Le Programme bilatéral est géré par l'entremise des directions générales chargées de quatre régions (les Amériques, l'Afrique anglophone, l'Asie et l'Afrique francophone). Ces directions générales collaborent avec les pays en voie de développement et les institutions régionales à des programmes et des projets qui ont pour but de favoriser le développement économique et social. Les activités comportent le transfert de marchandises, de services, de technologie et de connaissances spécialisées du Canada. Les dépenses des directions générales, à l'exclusion du coût de l'aide alimentaire, se sont chiffrées à 3 milliards de dollars au cours de la période de 5 ans de 1979 à 1984. Avec l'aide alimentaire, les dépenses ont atteint 3,6 milliards de dollars.

9.56 C'est surtout au moyen des projets que les directions générales acheminent leur aide. En 1979, il y avait environ 2 500

projets d'aide bilatérale en cours; leur nombre est passé à 1 200 en 1984. Cette différence s'explique par le fait que certains projets pratiquement achevés n'avaient pas été officiellement clos.

9.57 Chaque projet comprend quatre étapes: l'identification, la planification et l'approbation, la réalisation, et l'évaluation (voir la pièce 9.2).

9.58 Les directions générales d'aide bilatérale reçoivent l'appui de la Direction générale des ressources qui fournit les connaissances techniques nécessaires à la planification et à l'exécution des projets. Elle s'occupe également de sélectionner les entreprises canadiennes qui réaliseront les projets de l'ACDI, fournit des conseils en matière de planification et de contrôle des approvisionnements et se charge de recruter des coopérants. L'ACDI évalue à 750 millions de dollars la valeur annuelle de ses achats; les contrats de service se sont élevés à 147 millions de dollars en 1983-1984. La Direction générale des ressources compte, parmi son personnel, des spécialistes dans des domaines comme l'agriculture, l'approvisionnement en eau, les égouts, la santé publique, le transport, les télécommunications, la foresterie, les pêcheries et l'énergie.

Aide et échanges commerciaux

9.59 Outre leur objectif premier qui est de venir en aide au développement, les projets d'aide bilatérale ont pour but, dans de nombreux cas, de créer des liens économiques avec le Canada. L'aide est un moyen d'entamer des relations commerciales avec les pays bénéficiaires. De nombreux projets de l'ACDI offrent la possibilité de démontrer aux béneficiaires la qualité et la compétitivité des produits canadiens. Le matériel fourni doit être adapté à l'environnement du pays bénéficiaire et être obtenu au meilleur prix possible. Les problèmes que peuvent connaître des projets d'aide risquent de compromettre les possibilités d'échanges futurs avec ce pays.

9.60 Lors de nos entretiens avec d'autres pays donateurs, nous avons constaté qu'ils mettaient l'accent sur les liens entre l'aide et les échanges commerciaux. Tout comme le Canada, ces pays se rendent compte du lien qui existe entre l'infrastructure en voie d'établissement dans les pays du tiers monde et les possibilités d'échanges éventuels.

Gestion des projets

9.61 Quatre groupes - trois du Canada et un du pays bénéficiaire - se partagent la gestion des projets. L'équipe chargée du projet au Bureau central de l'ACDI est composée d'un chef d'équipe, de spécialistes de secteurs et d'un conseiller financier. À l'Ambassade canadienne du pays bénéficiaire, un représentant sur le terrain assure la liaison entre l'équipe, le pays bénéficiaire et les personnes chargées des activités sur place. L'équipe chargée de la réalisation du projet sur place est ordinairement une société, une institution ou un groupe de coopérants du Canada. Le pays bénéficiaire est également appelé à jouer un rôle important dans la gestion des projets et, d'ordinaire, il doit gérer des ressources financières et humaines importantes.

9.62 Nous avons constaté quatre principaux problèmes dans la façon dont l'ACDI gérait ses projets:

- la structure de gestion était essentiellement la même pour tous les projets, quelle que soit l'ampleur ou la complexité du projet;

- les chefs d'équipes de projet au Bureau central ne disposaient pas d'un appui technique suffisant pour gérer les projets;

- les représentants sur le terrain n'effectuaient pas un contrôle satisfaisant sur place;

- l'information servant aux prises de décisions sur les projets n'était pas toujours exacte, complète ou produite à temps.

9.63 **Structure.** Des projets différents exigent souvent des structures différentes. Pour les projets complexes et de grande envergure, il faudrait qu'il y ait un surveillant de projet sur place, prêt à résoudre les problèmes lorsqu'ils surviennent et à veiller aux intérêts de l'ACDI. Quant aux projets plus simples ou de moindre envergure, il est possible de les gérer plus à distance, en limitant les examens et les visites sur place. D'ordinaire, l'ACDI gère tous ses projets de cette dernière façon.

9.64 **Équipes de projet.** L'équipe de projet au Bureau central était bien composée, mais le chef d'équipe ne recevait pas tout l'appui voulu. Les agents de l'aide bilatérale étaient bien au courant des besoins économiques et des besoins de développement du pays bénéficiaire, ce qui

est important pour déterminer si le projet se justifie. Toutefois, la gestion des projets importants ou complexes exige une connaissance plus technique des éléments qui composent les projets et de leurs résultats. Par exemple, le chef d'equipe d'un projet qui consiste à remettre une voie ferrée en état de service doit pouvoir bénéficier de conseils techniques sur les problèmes qui peuvent surgir et sur les répercussions des recommandations des experts-conseils. L'idéal serait que le chef d'équipe du projet soit à la fois un bon gestionnaire de projets et un spécialiste technique. Toutefois, en raison de la diversité des projets et de la pénurie de chefs de projets possédant de telles qualités, l'ACDI a recours à des généralistes pour occuper les postes de chefs d'équipe. Les connaissances techniques voulues sont fournies par les spécialistes de secteur.

9.65 Il faudrait déterminer, au cours de la phase de planification du projet, l'envergure des connaissances techniques nécessaires pour gérer le projet du point de vue de l'ACDI. C'est là une question cruciale. Il sera possible ensuite de choisir le chef du projet en fonction de ses aptitudes à gérer le projet et en fonction des connaissances techniques disponibles. Lors de notre examen des projets de l'ACDI, nous n'avons pas eu la preuve qu'on avait procédé de cette façon.

9.66 Nous avons constaté que les spécialistes de secteur n'étaient pas toujours disponibles pour offrir des services satisfaisants aux projets. Ces spécialistes doivent s'occuper de 20 projets, en moyenne; il leur est donc presque impossible d'examiner en détail les rapports de projet et d'effectuer des visites sur place en temps opportun. Il existe 65 spécialistes de secteur, comparativement à 150 agents de projet d'aide bilatérale. Dans certains cas, l'ACDI retient les services d'experts-conseils pour apporter à l'équipe les connaissances sectorielles nécessaires. Ceci contribue à rendre encore plus diffuses les tâches et la responsabilité de la réalisation des projets, étant donné que l'expert-conseil relève d'un spécialiste de secteur qui, à son tour, relève du chef d'équipe.

9.67 Dans la description du programme qui figure à la Partie III du Budget des dépenses, il est mentionné que "on prend certaines mesures pour s'assurer que les activités sont menées de la manière la plus efficace et la plus rentable possible". Ainsi, l'ACDI est responsable de l'administration du programme et doit s'assurer que les résultats des projets dans lesquels elle s'est engagée sont atteints d'une façon efficiente. Cela signifie que l'ACDI est responsable de la qualité du

produit fini, et qu'elle doit veiller à ce que l'on tienne compte des échanges commerciaux. Les résultats dépendent en grande partie des experts-conseils qui réalisent le projet. L'équipe de projets de l'ACDI facilite le processus de réalisation et elle intervient, au besoin, pour s'assurer qu'on obtient les résultats voulus.

9.68 L'ACDI devrait examiner le rôle des agents de l'aide bilatérale et des spécialistes de secteur qui font partie des équipes de projets et veiller à ce que la fonction de chef de projets reçoive un appui technique et administratif satisfaisant et à ce que la composition des équipes de projets et la répartition des responsabilités, par exemple entre les spécialistes de secteur et les agents de l'aide bilatérale, soient proportionnées aux tâches à accomplir.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. L'ACDI est en train d'examiner le fonctionnement des équipes de projets, et la Direction générale des services professionnels présentera bientôt une proposition visant à assurer que les compétences techniques requises soient fournies. Si nécessaire, les possibilités d'obtenir à contrat les services professionnels requis seront élargies, formule qui aurait également l'avantage de mettre à contribution les connaissances de pointe du secteur privé.

9.69 Représentants sur le terrain. Nous avons constaté que les procédures d'embauchage des experts-conseils et des coopérants appelés à s'occuper des projets sur place étaient satisfaisantes, quoique longues. En général, l'expérience et les qualifications exigées des Canadiens affectés aux projets semblaient convenir au travail à accomplir.

9.70 Le contrôle exigé des représentants sur le terrain varie d'un projet à l'autre. Ceux-ci ne peuvent pas toujours recourir à suffisamment de spécialistes pour contrôler les projets hautement techniques ou de grande envergure. Nous avons relevé un certain nombre de problèmes sérieux, dans les missions diplomatiques, en ce qui concerne le contrôle des projets financés par l'ACDI. Pour bon nombre de projets, il faut que les représentants sur le terrain connaissent relativement bien les problèmes du secteur concerné ou qu'ils aient accès à une aide technique pour pouvoir résoudre convenablement les problèmes opérationnels au fur et à mesure qu'ils surviennent. Il est difficile de s'attaquer à ces problèmes, à moins d'avoir déjà acquis des connaissances approfondies sur le sujet. Sinon, le représentant doit obtenir des

éclaircissements du Bureau central, ce qui entraîne des retards qui nuisent au déroulement du projet.

9.71 En outre, le représentant sur le terrain fait rapport à l'ACDI par l'entremise de l'ambassadeur du Canada. Il incombe à l'ACDI de choisir les représentants sur le terrain ou de ratifier leur choix. Les Affaires extérieures ont établi un réseau d'agents du Service extérieur qui constitue une base de ressources humaines pour combler les postes d'aide à l'étranger.

9.72 L'ACDI devrait s'assurer que les représentants sur le terrain ont tout l'appui technique et administratif nécessaire pour contrôler la réalisation des projets.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée en principe; la direction de l'ACDI vient d'être saisie d'un document d'orientation qui définit les options possibles quant à la création d'unités administratives spéciales sur le terrain qui fourniraient au personnel de terrain l'appui technique nécessaire. En outre, par suite d'une directive récente stipulant que les projets devraient être mis en oeuvre par un seul agent d'exécution, les fonctions de suivi du personnel de terrain s'en trouveront facilitées.
>
> Certains pays hôtes pourront se montrer réticents devant l'établissement de telles unités techniques spéciales. Dans ces cas, il faudra trouver des solutions de rechange.

9.73 Roulement du personnel et renseignements sur les projets. Les projets de l'ACDI continuent à souffrir d'un haut taux de roulement des agents de développement et des représentants sur le terrain. L'Agence est consciente de ce problème et tente de le résoudre en examinant et en adoptant diverses mesures de dotation.

9.74 Les affectations de personnel aux missions diplomatiques ne s'effectuent pas sans heurt ni de façon satisfaisante. En outre, la durée des projets dépasse la période normale d'affectation au Bureau central et aux missions. Le transfert des fonctions d'un agent à un autre n'est pas toujours accompagné d'une séance d'information détaillée. Les documents et les dossiers ne sont pas toujours facilement accessibles ou organisés de façon à aider les agents à se familiariser avec les projets. Par exemple, dans le cas d'un projet de 25 millions de

dollars, le gestionnaire du programme du pays, le chef d'équipe du projet, l'agent principal des ressources et le représentant sur le terrain ont tous été mutés dans l'espace de deux ans, ce qui a retardé le projet et causé d'autres difficultés de gestion.

Détermination des besoins

9.75 Les projets de l'ACDI répondent généralement aux besoins de développement des pays bénéficiaires.

9.76 Les méthodes actuelles d'identification des projets imposent surtout à l'ACDI la tâche d'amorcer les projets, d'en établir les plans et d'en obtenir l'approbation. En théorie, le pays bénéficiaire devrait formuler ses propres propositions; toutefois, dans bon nombre de cas, il ne possède ni la compétence technique ni les fonds voulus pour le faire. Néanmoins, il ne faudrait pas que le bénéficiaire de l'aide demeure passif. Il importe qu'il manifeste son engagement à l'égard du projet, de manière que l'objectif de développement soit atteint et que l'ACDI obtienne sa collaboration maximale au processus de détermination des projets.

Planification et approbation

9.77 L'Agence a fait des progrès dans la mise en place de techniques de gestion des projets. Ceci a permis d'améliorer les documents de planification et les renseignements dont a besoin la haute direction durant l'étape de planification.

9.78 En général, les agents de l'aide bilatérale suivent les procédures deplanification prescrites dans les documents de l'Agence. Ces procédures exigent la préparation d'une série de documents, dont des études de faisabilité, qui fassent ressortir les caractéristiques d'un projet par rapport aux objectifs de développement du pays bénéficiaire, et qui permettent à l'ACDI de s'assurer que le projet se conforme aux objectifs d'aide du Canada. Les documents d'approbation attachent beaucoup d'importance aux éléments essentiels au contrôle administratif de l'ACDI, mais ils n'accordent pas suffisamment d'attention à l'évaluation de la viabilité opérationnelle du projet.

9.79 Pour déterminer cette viabilité opérationnelle, il importe d'effectuer une évaluation analytique des principales composantes du

projet. Cela comporte un examen des risques et la détermination des diverses options possibles, en fonction des hypothèses et des facteurs critiques susceptibles d'influer sur la capacité de l'ACDI de réaliser le projet. Pour chaque projet, il faut émettre des hypothèses sur la disponibilité des ressources, sur le calendrier d'exécution, sur la capacité de mise en oeuvre du Canada et la participation du pays bénéficiaire et des tierces parties. Il faut examiner ces hypothèses avant l'approbation du projet et déterminer les options afin de pouvoir résoudre les problèmes lorsqu'il s'en présentera. En outre, il faut avoir les mesures de contrôle voulues pour pouvoir informer l'ACDI, en temps opportun, de tout changement important de l'état d'un projet et il faut avoir des plans de rechange, en cas de besoin.

9.80 À l'heure actuelle, l'ACDI énonce les facteurs critiques lors du processus de détermination et d'approbation des projets. Toutefois, elle n'évalue pas ces facteurs dans le but de se préparer à réagir aux éventualités. Elle n'en fait pas non plus une analyse suffisante qui faciliterait l'approbation. Par ailleurs, on ne donne pas toujours suite aux recommandations formulées par le Comité d'examen de projets avant l'approbation. Des procédés de contrôle permettant un examen suivi des facteurs essentiels ne sont ni établis, ni diffusés. Étant donné que l'on n'attache pas suffisamment d'importance à la viabilité opérationnelle, les projets peuvent franchir le cycle complet de planification et d'approbation, sans risque élevé de rejet pour cause de non-viabilité opérationnelle.

9.81 De nombreux projets qui comportent des variables complexes ne peuvent jamais être évalues en détail sous certains aspects. Il faut constamment tenir compte des situations imprévues dans les projets de développement réalisés dans les pays du tiers monde. Le personnel de l'ACDI est bien au courant de ce fait. Le processus de planification et d'approbation de l'ACDI donne lieu à une description bien détaillée des projets. Toutefois, une description détaillée ne constitue pas une analyse des facteurs clés ni un guide convenable pour le contrôle des projets. Un document descriptif qui n'évalue pas la viabilité opérationnelle ne permettra pas d'améliorer la performance générale des projets.

9.82 Il faudrait que l'ACDI améliore le processus d'évaluation des facteurs critiques qui influent sur la viabilité opérationnelle des projets et qu'elle détermine les diverses options possibles pour régler ces questions.

Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. Au niveau de l'approbation des projets, l'ACDI cherchera à renforcer le rôle du Comité d'examen des plans d'opération afin que les facteurs influant directement sur la viabilité d'un projet soient clairement définis et évalués. Elle réévaluera également la responsabilité des membres de différents comités d'approbation afin d'assurer la prise en compte des suppositions critiques avant la recommandation ou l'approbation d'un projet. L'Agence veillera aussi à ce que l'"analyse logique" et le plan d'opération soient réexaminés aux étapes critiques d'un projet majeur.

D'un autre côté, l'ACDI ne considère pas qu'il faut envisager des options au stade de l'approbation des projets pour le cas où des obstacles empêcheraient la matérialisation des suppositions critiques. L'Agence estime que plusieurs suppositions critiques influent sur le déroulement d'un projet pluriannuel typique et qu'il ne serait pas rentable d'élaborer dès le début des scénarios pour chaque problème éventuel.

9.83 Le temps passé à planifier les projets de l'ACDI est excessivement long. Dans toutes les directions générales d'aide bilatérale, nous avons constaté qu'il s'écoulait, en moyenne, trois à quatre ans entre le moment de la détermination d'un projet et sa mise en branle. En outre, selon une ébauche du rapport final de l'étude sur la mise en oeuvre du programme de l'Indonésie, préparée par le Bureau des conseillers en gestion le 29 juillet 1983, il s'est écoulé en moyenne 5,4 années, pour les huit projets examinés, entre la demande de l'Indonésie et l'entrée en fonction des experts-conseils. À cause de cette longue période de planification, de nombreux pays bénéficiaires hésitent à faire appel au Canada pour certains projets urgents ou d'importance. De plus, les retards de planification entraînent des modifications d'attributions, en raison des mutations de personnel et des changements de conditions. Dans un cas, il a fallu 10 ans à l'ACDI pour négocier les conditions du projet avec le pays bénéficiaire.

9.84 Plusieurs facteurs influent actuellement sur la durée du processus de planification et d'approbation. Certaines étapes du processus de planification et d'approbation se suivent alors qu'il serait possible d'entamer certaines étapes simultanément. Parfois, les renseignements exigés ne sont pas nécessaires pour certaines étapes du processus de planification et d'approbation. Quoi qu'il en soit, les agents de développement n'ont pas assez de latitude pour déterminer où il conviendrait de supprimer ou de combiner certaines étapes du processus.

9.85 L'ACDI est au courant de la durée excessive du processus de planification et d'approbation des projets et a commencé à prendre des mesures correctives.

Réalisation des projets

9.86 **Liens hiérarchiques et responsabilités.** Les responsabilités et les liens hiérarchiques sont décrits clairement dans les documents de planification ainsi que dans les descriptions d'emploi et de projets; toutefois, cette clarté des responsabilités et des liens hiérarchiques ne se retrouve pas dans les relations opérationnelles qui ont évolué au cours des projets. Certaines caractéristiques du milieu rendent la communication difficile, et souvent les pouvoirs délégués ne permettent pas de prendre des décisions au moment opportun. En outre, le processus formel de communication était excessivement complexe pour certains projets, ce qui rendait difficile l'attribution des responsabilités. Dans le cas d'un projet, par exemple, la gestion relevait de trois cabinets distincts d'experts-conseils, de leur siège social, du Bureau central de l'ACDI, du pays bénéficiaire et de l'Ambassade du Canada. Lorsqu'il est nécessaire d'avoir un si grand nombre de participants, il faut déterminer clairement qui dirige et à qui reviennent les responsabilités. Ce n'était pas le cas du projet susmentionné, et la communication entre les parties n'était pas satisfaisante. Ceci contribue à retarder la réalisation des projets.

9.87 Parfois, l'ACDI n'a pas bien résolu les problèmes opérationnels sur le terrain. Actuellement, les agents de développement du Bureau central de l'ACDI sont les premiers responsables des projets. Mais souvent, ils ne sont pas suffisamment au courant des projets, des problèmes ou des circonstances pour agir en conséquence. À ce manque de connaissance s'ajoute l'éloignement et la difficulté d'interpréter des messages télex plus ou moins clairs. Il est rare de pouvoir obtenir de l'aide technique, dans un court délai, aux missions diplomatiques ou au Bureau central. De plus, les responsables sur le terrain estiment que leur rôle est subordonné à celui des agents de développement et, dans le contexte actuel, ils préfèrent que la plupart des décisions soient prises par le Bureau central.

9.88 Des cas de responsabilité décisionnelle mal définie ont été manifestes en Indonésie où une réaction tardive à un manque de véhicules et à une insuffisance de logements a réduit l'efficience opérationnelle de deux projets.

9.89 L'ACDI devrait s'assurer que les responsabilités et les rôles en matière de mise en oeuvre des programmes sont établis, annoncés et contrôlés d'une façon précise.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. L'ACDI a l'intention de réviser et de mettre à jour les documents actuels afin de clarifier les rôles et responsabilités pour l'exécution des programmes - de façon à prendre en compte, en particulier, l'établissement récent de la Direction générale des services professionnels et de la Direction générale des services aux opérations, le recours accru aux unités administratives sur le terrain, et l'utilisation préconisée d'un seul organisme d'exécution pour chaque projet.

9.90 Marchés de fournitures. L'acquisition de biens constitue une partie importante de tous les projets. L'ACDI doit passer des contrats pour ces produits par l'entremise d'agents. Lors de la planification d'un projet, elle convient avec le pays bénéficiaire de la répartition des responsabilités en matière d'approvisionnement et d'agents d'approvisionnement. Quels que soient les agents et l'entente d'approvisionnement, l'ACDI doit s'assurer que l'approvisionnement est bien planifié et que les conditions du Conseil du Trésor sont respectées.

9.91 L'Agence n'a pas bien interprété ses pouvoirs en matière d'approvisionnement et n'a pas fait part des diverses options possibles à ses agents de planification. Les équipes de projets ont entrepris des activités d'approvisionnement en se fondant sur ce qu'elles croyaient être leurs responsabilités; mais cette interprétation était erronée. Il existe une certaine confusion au sujet de l'utilisation des agents d'approvisionnement par l'Agence. Certains fonctionnaires croient, à tort, que l'approvisionnement doit s'effectuer par l'entremise d'Approvisionnements et Services Canada. Lors de la planification de l'approvisionnement, l'ACDI devrait déterminer s'il est plus avantageux de faire appel à ASC que de laisser le pays bénéficiaire passer un marché avec un autre organisme d'approvisionnement. En raison d'un manque de connaissances dans ce domaine, on utilise souvent des mécanismes qui ne conviennent pas bien.

9.92 Les chefs de projet estimaient qu'ils avaient quatre options à leur disposition:

- espérer que tout marchera comme prévu;

- surstocker les pièces détachées dès le départ, (pour cinq ans au lieu d'un);

- surstocker le matériel de base (deux articles au lieu d'un);

- risquer des pannes de matériel et des arrêts de service pour de longues périodes;

Nous avons observé ces quatre situations dans les projets vérifiés.

9.93 En raison de sa taille et du caractère répétitif de ses achats, l'ACDI est en mesure d'exercer une grande influence lorsqu'elle achète des produits. Toutefois, exception faite des produits de base et des produits alimentaires, l'Agence ne possède pas suffisamment de renseignements sur la nature, l'envergure et le déroulement de ses activités d'approvisionnement. Sans une bonne base de données, les agents d'approvisionnement ne peuvent formuler de recommandations, à l'occasion, sur la façon de réaliser des économies d'échelle; ils ne peuvent pas non plus planifier convenablement leur participation aux projets bilatéraux. La Direction des approvisionnements ne peut déterminer si elle atteint son objectif qui est de faire en sorte que les approvisionnements de l'Agence soient efficients, efficaces et économiques.

9.94 En mai 1982, le Comité du président a approuvé un énoncé précis du mandat de la Direction des approvisionnements, ainsi qu'un exposé détaillé de son rôle et de ses responsabilités. Cette décision n'a jamais été communiquée clairement aux Directions générales des ressources et des programmes et les employés chargés des projets bilatéraux n'ont pas reçu d'information complète, claire et détaillée sur le processus d'approvisionnement.

9.95 Les spécialistes de l'approvisionnement ne fournissaient pas le niveau de service voulu pour permettre une planification et un contrôle convenables des approvisionnements. La Direction des approvisionnements ne savait pas combien de projets bilatéraux en étaient rendus à la phase de planification ni combien nécessitaient des approvisionnements.

9.96 La Direction des approvisionnements a, entre autres, pour mandat de contrôler les approvisionnements effectués dans le cadre des

projets bilatéraux. Selon elle, 240 projets comportent des achats importants mais elle n'en contrôle que 40. Des agents d'approvisionnement et de mise en oeuvre procèdent souvent à la planification t au contrôle des achats pour le compte des directions générales, mais la Direction des approvisionnements ignore si tous les projets comportant des achats importants sont contrôlés ou si ce contrôle est bien exercé.

9.97 L'ACDI devrait renforcer les services de planification et de contrôle des approvisionnements qui relèvent de sa Direction des approvisionnements. Elle devrait améliorer son processus de communication des politiques, des procédures et des lignes directrices en matière d'approvisionnement, aux équipes de projets et aux experts-conseils qui participent à l'acquisition de fournitures pour l'Agence.

Commentaire de l'Agence:

Planification et suivi des approvisionnements
Recommandation acceptée. L'Agence est en train de réexaminer l'ensemble des dispositions de planification et de suivi des approvisionnements, en ce qui concerne à la fois la Direction des approvisionnements et les directions géographiques, et elle s'est fixé comme priorité de redresser tous les points faibles identifiés.

Communication des politiques, procédures et lignes directrices concernant les approvisionnements
Recommandation acceptée. Dans le cadre de la réorganisation de juillet 1984, l'ACDI a placé la Direction des approvisionnements au sein d'une direction générale ayant le mandat de mettre au point et de communiquer des politiques, procédures et lignes directrices visant toutes les fonctions opérationnelles à l'appui des programmes géographiques de l'ACDI. L'Agence s'attachera en priorité à relever le niveau et la qualité de l'expertise au sein des équipes de projet en diffusant au cours des six prochains mois un éventail complet des politiques, procédures et lignes directrices liées aux approvisionnements.

9.98 Contrôle de la mise en oeuvre. Il existe des procédures satisfaisantes pour guider les employés en ce qui touche les déboursés et l'établissement des conditions des contrats, ainsi que les rôles et les responsabilités de toutes les parties contractantes. Toutefois, ces procédures ne sont pas suivies d'une façon uniforme. Un problème

persiste dans les relations entre les agents de l'aide bilatérale et la Direction générale des ressources. Les spécialistes techniques de la Direction générale des ressources ne peuvent pas assurer le niveau de service requis. Les chefs des équipes de projet ne consultent pas toujours les spécialistes techniques et ils ne leur fournissent pas toujours des rapports techniques. Ce problème a des répercussions sur l'ensemble du processus de gestion des projets et se fait surtout sentir par l'absence d'évaluation convenable des rapports d'étape présentés par les entrepreneurs.

9.99 Un second problème est le manque de données financières qui permettent de comparer les dépenses réelles aux prévisions, pour chacune des activités d'un projet. Sans rapport financier clair et précis, il est difficile de déterminer la cause des écarts et de prendre les mesures correctives voulues. L'Agence s'est attaquée à ce problème dans son Plan des systèmes à long terme.

9.100 On n'a pas fait appliquer les lignes directrices sur le contrôle des projets aux missions diplomatiques. On n'a pas effectué un suivi des projets terminés. L'accent mis sur le contrôle des projets a été bien différent d'un projet bilatéral à un autre. Dans bien des cas, les représentants sur le terrain ne savaient pas ce qu'on attendait d'eux. De plus, les chefs de section aux missions diplomatiques ignoraient ce qu'on attendait des représentants sur le terrain en ce qui concerne les visites sur place et les autres activités de contrôle des projets. La difficulté de se rendre sur place et la nécessité de présenter d'autres rapports pour la mission diplomatique contribuent beaucoup à déterminer la fréquence des visites sur place. Par exemple, un représentant ne s'était rendu sur l'emplacement d'aucun projet depuis huit mois. La faible priorité accordée généralement aux visites sur place s'accompagnait d'un niveau de connaissance également faible des projets. Ceci fait que les représentants sur le terrain ne peuvent pas évaluer efficacement les problèmes de gestion et présenter des rapports utiles au Bureau central. Nous avons conclu que le contrôle était ad hoc et qu'il n'était pas suffisamment structuré pour assurer la réalisation efficiente des projets.

9.101 L'ACDI n'a pas systématiquement passé en revue les projets achevés pour voir ce qui s'est produit depuis leur achèvement et en tirer des leçons. Sur le terrain, les dossiers des projets ne contenaient pas toujours les documents nécessaires aux activités de contrôle des projets. Un exemplaire des cahiers de projets qui se trouvaient au Bureau central

n'étaient pas toujours disponibles sur le terrain. Il manquait des documents-clé, comme les copies des contrats.

9.102 L'ACDI devrait systématiquement contrôler ses projets en cours et passer en revue ses projets terminés afin de déterminer ce qui s'est produit et pouvoir utiliser l'expérience acquise pour améliorer la planification et l'exécution des projets futurs.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. Comme il est déjà mentionné à la recommandation 9.72, l'accroissement du personnel technique sur le terrain renforcera les capacités de l'ACDI en ce qui a trait au suivi des projets en cours.
>
> L'ACDI possède déjà une "mémoire" officieuse de l'expérience acquise dans le cadre du suivi et de l'évaluation des programmes. En tant que membres des équipes de projet, les spécialistes sectoriels ainsi que les chefs d'équipe de projet y ont recours au moment de la planification de nouveaux projets.
>
> Officiellement, l'Agence a passé en revue tous les résultats des évaluations de projets de 1980 à 1983 inclusivement, et elle a l'intention de poursuivre ses examens chaque année.
>
> L'ACDI disposera bientôt d'un système informatisé lui permettant de tirer parti de l'expérience acquise dans les grands projets réalisés entre 1968 et l'époque présente.

9.103 Il existe un faible contrôle des obligations des pays bénéficiaires. Il est difficile de forcer les pays bénéficiaires à respecter leurs engagements financiers et contractuels sans mettre en péril la bonne entente qui existe entre le Canada et ces pays. Dans certains cas, la situation financière du pays bénéficiaire a tellement changé au cours du projet qu'il a dû réduire les fonds affectés au projet et n'a pas été en mesure de respecter l'entente et les exigences du projet. Au cours de la réalisation du projet, il arrive que les chefs d'équipes et les représentants sur le terrain se rendent compte que le pays bénéficiaire ne respecte pas ses engagements. Toutefois, l'ACDI est réticente à modifier ses plans d'origine et elle choisit, d'ordinaire, de faire pression sur le pays bénéficiaire. Dans certains cas, les engagements du pays bénéficiaire portent sur des éléments qui influent directement sur les conditions de travail et de vie des Canadiens qui participent aux projets. Cela contribue à démoraliser les personnes chargées de l'exécution et à compromettre le projet. Une solution serait d'élaborer plus tôt des stratégies appropriées afin d'assurer la continuité des

projets. On pourrait envisager par exemple un accroissement des fonds ou une réduction de l'envergure du projet.

9.104 L'ACDI devrait faire en sorte que les engagements du pays bénéficiaire fassent l'objet d'un meilleur contrôle et que des mesures correctives appropriées soient prévues.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. Récemment, l'ACDI a introduit dans tous les projets bilatéraux une composante risques et éventualités qui, entre autres, pourvoit à une incapacité partielle ou totale de la part du pays bénéficiaire à satisfaire à ses obligations.
>
> En outre, un document en cours de préparation, qui porte sur les "coûts renouvelables", permettra aux agents de l'ACDI de déterminer à quel moment les fonds de l'Agence pourront être utilisés afin de suppléer aux obligations qu'un pays hôte n'aura pu satisfaire.
>
> Il sera rappelé aux équipes de projet qu'elles devront surveiller de plus près les obligations des pays hôtes compte tenu des ressources administratives disponibles.

Évaluation

9.105 La qualité des évaluations des projets et le système de planification et de contrôle des activités d'évaluation varient d'une Direction générale d'aide bilatérale à l'autre. Il n'est pas rentable d'évaluer tous les projets bilatéraux. Il importe donc d'établir un cadre d'évaluation à l'aide duquel on pourrait choisir les projets à évaluer. L'ACDI n'a pas établi un tel cadre d'évaluation.

9.106 L'ACDI devrait mettre au point un cadre d'évaluation pour ses projets bilatéraux.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. Dorénavant, les lignes directrices à l'intention des chargés de projets seront incluses dans une lettre d'appel annuelle qui définira pour l'année suivante les critères à utiliser pour le choix des projets bilatéraux en vue de leur évaluation.

9.107 Bien que des évaluations satisfaisantes aient été effectuées, l'envergure des tâches à effectuer n'était pas claire. On n'a pas toujours planifié l'évaluation au début d'un projet, lorsqu'on définissait les buts et objectifs. Bien que les évaluateurs ne fussent pas tenus de discuter de la façon de procéder avec la Division de l'évaluation, ils l'ont fait dans la plupart des cas.

9.108 L'utilisation des évaluations était différente d'une direction générale d'aide bilatérale à l'autre. Dans un cas particulier, on a distribué des évaluations sommaires aux agents de développement et on a tenu un répertoire des évaluations effectuées. Dans d'autres cas, on n'a pas distribué les évaluations et on n'en a pas tenu de répertoire; en conséquence, les agents de développement n'ont pas pu bénéficier de l'expérience des autres.

La Direction générale des programmes multilatéraux

9.109 La Direction générale des programmes multilatéraux comprend quatre unités d'exploitation: le Centre de coordination et d'évaluation de l'aide alimentaire; les Institutions financières internationales, les Programmes des Nations Unies; et l'Aide humanitaire internationale. Dans l'ensemble, les Programmes multilatéraux ont utilisé environ 740,1 millions de dollars au cours de l'exercice financier 1982-1983, ce qui représente environ 44 p. 100 de toute l'Assistance publique au développement (APD). Pour 1983-1984, le total s'élève à 830,7 millions de dollars, soit environ 45,3 p. 100 de l'ensemble de l'APD.

Direction générale des programmes multilatéraux
(en millions de dollars)

	Aide alimentaire	Institutions financières internationales	Programmes des Nations Unies	Aide humanitaire internationale
1982-1983	273,1 $	318,0 $	114,5 $	34,5 $
1983-1984	321,6 $	349,1 $	123,8 $	36,2 $

9.110 Nous avons effectué un suivi des activités de la Direction générale, en rapport avec les observations que nous avions formulées dans le Rapport de 1979 et un examen du Programme d'aide alimentaire. Nous avons passé en revue des programmes évalués à environ 724,7 millions de

dollars, représentant 87 p. 100 du budget de la Direction générale des programmes multilatéraux pour 1983-1984.

9.111 Notre examen a porté sur:

- les Institutions financières internationales, compte tenu d'une évaluation du programme de 1984 et des aspects de politique en cours d'élaboration;

- la participation de l'ACDI au Programme d'aide des Nations Unies;

- le Programme d'aide alimentaire, dont il a été question dans une section précédente du présent chapitre.

9.112 Selon nos constatations, l'ACDI a mis beaucoup de soin à déterminer les avantages que procure la contribution financière du Canada aux diverses institutions financières internationales (IFI). Ces institutions comprennent le groupe de la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, la Banque africaine de développement ainsi que le Fonds africain de développement, et la Banque de développement des Carai¨bes. Selon un examen de l'ACDI, les activités des IFI correspondent assez bien aux objectifs de développement de l'ACDI dans le tiers monde. Bien que la quantification des résultats des IFI présente de sérieuses failles, il est difficile de déterminer s'il y aura amélioration des techniques de compte rendu dans un avenir rapproché. Les différentes politiques de prêt des IFI conviennent bien aux régions où ces prêts sont accordés. En ce qui concerne les marchés passés avec des entreprises canadiennes, il ne semble pas y avoir plus de parti pris à l'égard du Canada qu'à l'égard des autres pays donateurs.

9.113 En général, l'ACDI est assez bien renseignée sur les opérations auxquelles le Canada a contribué financièrement. Le processus d'examen des IFI par l'ACDI est continu et il a contribué à déterminer de façon satisfaisante les responsabilités en ce qui concerne les engagements financiers du Canada à l'échelle internationale. La représentation canadienne au sein du groupe de la Banque mondiale et la responsabilité budgétaire incombent au ministre des Finances.

9.114 Lors de notre examen de la participation de l'ACDI au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), nous avons constaté que le Canada jouait un rôle de premier plan dans la gestion du programme. Ce rôle est proportionné au niveau de contribution au Programme (56 millions de dollars en 1982-1983; 59 millions de dollars en 1983-1984).

9.115 Par l'intermédiaire de l'ACDI, le Canada est demeuré influent au sein du Conseil d'administration du PNUD et, en 1982, il occupait le poste de président du Conseil. L'ACDI a eu un rôle à jouer dans l'amélioration des liens de responsabilité au sein du PNUD et elle a aidé à clarifier les activités d'évaluation des programmes du PNUD. Ces activités sont compatibles avec les responsabilités de l'ACDI en matière de programmes et constituent un niveau satisfaisant de participation, compte tenu des dépenses des programmes.

9.116 En ce qui concerne la gestion, la Direction générale des programmes multilatéraux a préparé un guide des systèmes de gestion qui est maintenant en usage. Elle a également continué à évaluer tous les organismes à qui l'ACDI accorde une contribution financière. Nous avons examiné un échantillon de ces évaluations et nous avons constaté que la présentation et l'approche méthodologique étaient uniformes. Cette approche permet une évaluation satisfaisante de la performance des organismes à la lumière des objectifs de l'ACDI.

Les programmes spéciaux

9.117 La Direction générale des programmes spéciaux a pour but d'inciter et d'aider les organisations non gouvernementales (ONG), les établissements d'enseignement, les associations professionnelles, les coopératives, les syndicats et le secteur privé à participer au développement international.

9.118 La direction générale contribue au financement des activités de développement d'environ 300 ONG canadiennes et internationales et de plusieurs centaines de sociétés et d'organismes du secteur privé. Chaque année, l'ACDI appuie environ 4 000 programmes et projets dans plus de 100 pays. La Direction générale des programmes spéciaux a pris une extension considérable au cours des cinq dernières années, ses déboursés passant de 63,9 millions de dollars en 1979-1980 à 190,6 millions de dollars en 1983-1984. Au cours de la même période, le nombre d'années-personnes est passé de 59 à 89 et le nombre de divisions, de 3 à 7.

9.119 Les projets des ONG financés par l'ACDI portent surtout sur des activités de base difficiles à gérer par l'entremise des réseaux bilatéraux et multilatéraux. Ces activités comportent la participation active des habitants des pays bénéficiaires, le renforcement des institutions locales et des efforts indigènes, et la mise à contribution des ressources locales.

9.120 La Direction générale des programmes spéciaux reçoit des demandes de fonds des ONG et des organismes privés. Ces demandes sont évaluées et subventionnées conformément aux critères et conditions du Conseil du Trésor. En raison du montant élevé des fonds accordés, l'ACDI exerce beaucoup d'influence sur les organismes bénévoles et privés et, en général, n'éprouve aucune difficulté à obtenir les renseignements qu'elle réclame.

9.121 La Direction générale des programmes spéciaux a financé de nombreux projets qui ont attiré l'attention à l'échelle internationale. Les fonds de l'ACDI permettent aux ONG canadiennes et internationales d'adopter des approches innovatrices et d'encourager les Canadiens à participer à un grand nombre de petits projets de développement.

9.122 La Direction générale des programmes spéciaux examine les demandes de fonds afin de déterminer si l'organisme à financer est capable et décidé d'atteindre les objectifs des projets proposés et de s'assurer que ces projets se situent dans des domaines d'activités acceptables pour l'ACDI. La Direction générale des programmes spéciaux doit surveiller le déroulement des projets approuvés afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs sont atteints et s'il est nécessaire d'accorder d'autres fonds. La politique de non-intervention de l'Agence dans les initiatives de développement des ONG et des sociétés privées a mis en relief la nécessité de maintenir le climat de confiance qui a prévalu jusqu'ici.

Planification et approbation

9.123 Nous avons relevé deux lacunes dans la planification de la mise en oeuvre des programmes: le manque de système de planification uniforme et l'insuffisance de la documentation justifiant la décision de financer ou non un projet. Nous avons constaté que les renseignements dans les dossiers n'indiquaient pas toujours en détail dans quelle mesure les ONG ou les organismes du secteur privé étaient en mesure de réaliser leurs projets. Bien qu'il existe des critères de sélection permettant

d'évaluer les demandes de projets ou d'en déterminer les facteurs importants, ces critères ne sont pas appliqués de façon uniforme. Les dossiers de quelques projets approuvés ne contenaient pas de renseignements essentiels sur des projets précédents entrepris dans le même secteur par le même organisme.

9.124 L'ACDI devrait renforcer les procédés d'approbation pour faire en sorte que les critères appropriés soient appliqués et que des renseignements satisfaisants soient obtenus pour les projets de la Direction générale des programmes spéciaux.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. La Direction générale est en train d'améliorer sa procédure d'approbation des projets. Entre autres, les révisions feront ressortir les informations dont ont besoin les gestionnaires pour l'approbation des projets de même que les critères généraux présidant à la sélection des projets.

Contrôle et évaluation

9.125 Le contrôle et l'évaluation des projets financés ont été sporadiques. Une des conditions des ententes du projet est que l'organisme subventionné fournisse des rapports périodiques à l'ACDI. Nous avons relevé des cas où les rapports manquaient ou étaient incomplets. Il n'y avait aucune mesure de suivi de la part de l'ACDI. Dans d'autres cas, les rapports avaient été présentés, mais on n'en avait pas fait l'analyse critique. En outre, la Direction générale n'avait pas déterminé de critères pour le contrôle des projets. En conséquence, elle ne pouvait fournir aucun renseignement sur les projets qui avaient été des réussites.

9.126 L'ACDI devrait améliorer ses procédures de contrôle et d'évaluation des projets des Programmes spéciaux afin d'améliorer la sélection des projets futurs et déterminer les projets en cours auxquels il conviendrait de mettre fin.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. En mai de l'année courante, une politique d'évaluation a été approuvée pour la Direction générale des programmes spéciaux, en vertu de laquelle les évaluations feront l'objet d'une programmation annuelle ainsi que de cadres de référence et d'approches uniformisés. Ainsi, les évaluations engloberont des évaluations de projets, des évaluations de programmes et des

évaluations d'organisations. Les plans annuels seront structurés de façon que, dans un cycle de trois ans, les principales organisations, qui reçoivent au total 70 p. 100 du financement de la Direction générale, soient évaluées. Un suivi plus étroit des projets sur le terrain est également prévu.

9.127 En raison des lacunes de la base de renseignements de la Direction générale des programmes spéciaux, il a été difficile de communiquer de l'information aux autres groupes au sein de l'ACDI. De tels renseignements auraient aidé ces groupes à planifier leurs activités. La Direction générale des programmes spéciaux a donné aux missions diplomatiques des renseignements sur les projets qu'elle finance. Toutefois, les représentants sur le terrain n'ont pas utilisé ces renseignements. Ils ne sont pas au courant d'un grand nombre de projets en cours dans les pays bénéficiaires. Ceci risque d'entraîner des problèmes de coordination et de faire double emploi avec les fonds administrés par la mission pour des projets similaires. Sans renseignement détaillé sur les projets des Programmes spéciaux, les missions diplomatiques ne peuvent pas convenablement faire rapport des activités des projets.

9.128 Les représentants sur le terrain devraient s'assurer qu'on leur communique les renseignements transmis aux missions diplomatiques par la Direction générale des programmes spéciaux.

Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. L'ACDI continuera d'améliorer la communication aux missions d'informations liées aux activités des Programmes spéciaux, et elle rappellera aux agents de terrain de prendre les dispositions voulues pour obtenir et communiquer ces informations.

Les fonctions de soutien

Gestion de l'utilisation optimale du personnel

9.129 Lors de notre vérification de la gestion de l'utilisation optimale du personnel, nous avons examiné la gestion du personnel, la planification des ressources humaines, les systèmes d'information sur les ressources humaines, ainsi que la formation et le perfectionnement. En plus d'examiner des documents, nous avons interrogé des gestionnaires opérationnels et des employés du personnel.

9.130 Gestion du personnel. Au cours des dernières années, l'ACDI a fait l'objet d'un certain nombre d'études sur la gestion des ressources humaines et notamment: a) d'une vérification intégrée du vérificateur général en 1979 qui a porté, entre autres, sur la gestion de l'utilisation optimale du personnel, b) d'une vérification de dotation de la Commission de la fonction publique en 1983, c) de l'étude de 1980 sur la mobilité du personnel, effectuée pour la Direction générale de l'aide bilatérale et d) du Cadre de planification des ressources humaines en 1984. L'Agence n'a pas réagi de façon prompte et efficiente aux recommandations formulées qu'elle aurait dû considérer comme prioritaires. Il n'y a aucun mécanisme de gestion à l'Agence pour assurer un suivi convenable de ces études.

9.131 Par exemple, l'étude sur la mobilité du personnel signalait un grave problème de mobilité qui aurait pu être résolu en partie en mettant dans les postes des employés n'ayant pas encore atteint le niveau de ces postes. On a commencé à mettre en oeuvre un programme de sous-affectation en 1984, soit deux ans après que la recommandation ait été formulée. L'étude sur la mobilité recommandait la planification des carrières au sein de l'Agence. La plupart des gestionnaires et des employés de l'ACDI se sont dit d'accord avec cette recommandation, surtout lorsqu'on a introduit la catégorie du Service extérieur. Toutefois, la direction n'a pas pris clairement position à ce sujet.

9.132 Il faudrait examiner dans les meilleurs délais les recommandations formulées par les organismes centraux et par les services internes de l'ACDI afin d'apporter les modifications qui s'imposent aux politiques et aux systèmes du personnel de l'ACDI.

> Commentaire de l'Agence: Ces modifications ont été planifiées et mises à exécution à l'intérieur de délais raisonnables dans la plupart des cas.

L'Agence n'a pas encore élaboré un processus complet de planification de carrière, d'abord à cause de la consolidation du Service extérieur et de la réorganisation de l'Agence en 1982, et, plus récemment, à cause de la reclassification des postes FS-3 ainsi que de la restructuration actuelle. Toutefois, un certain nombre de mécanismes clés à cet égard ont été mis en oeuvre au cours des dernières années.

9.133 L'ACDI n'a pas évalué à fond les répercussions qu'ont eues sur les ressources humaines plusieurs changements organisationnels importants. Les documents de l'Agence indiquent les ressources humaines requises pour l'ensemble de l'organisme, mais ils ne précisent pas les ressources nécessaires pour effectuer les changements prévus. Par exemple, l'Agence n'a pas déterminé de façon convenable si son personnel actuel était en mesure d'assumer la charge de travail accrue et les tâches plus complexes qui découlaient de l'approche axée sur le pays. En outre, le regroupement du Service extérieur en 1982 a eu, sur les opérations et les carrières, des répercussions qui ne sont pas encore réglées. L'adoption de la structure des quatre A - un changement organisationnel important qui a abouti à la création de quatre directions géographiques d'aide bilatérale - a laissé un bon nombre de postes importants vacants pendant plus d'un an. Bien que l'Agence ait tenté de combler ces postes rapidement, des difficultés indépendantes de sa volonté sont survenues dans le processus de dotation et de consolidation du Service extérieur.

9.134 L'Agence devrait évaluer convenablement ses besoins opérationnels en matière de ressources humaines lorsqu'elle prévoit des changements opérationnels.

Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée en principe; des présentations au Conseil du Trésor et d'autres documents d'orientation ont, lorsque cela était possible, évalué en termes de besoins opérationnels les implications des changements organisationnels sur le plan des ressources humaines.

9.135 Planification des ressources humaines. On n'a pas déterminé clairement ou convenablement le nombre, le genre, le niveau et le lieu de travail des employés nécessaires à la réalisation des objectifs opérationnels et des plans de travail de l'Agence. Cette situation est attribuable d'une part au caractère complexe et changeant du milieu dans lequel oeuvre l'ACDI et, d'autre part, à la difficulté qu'éprouve l'Agence à élaborer des plans opérationnels valables. Par exemple:

- L'Agence n'a pas déterminé clairement les diverses aptitudes nécessaires pour effectuer de la planification des projets.

- Elle n'a pas déterminé convenablement l'affectation, le nombre ou le niveau des postes des gestionnaires de programme et des spécialistes techniques dont ont besoin les Directions générales des programmes spéciaux, des ressources et des quatre directions géographiques afin que les projets d'aide soient gérés et administrés de la façon la plus efficiente possible.

9.136 Du fait que certains besoins en ressources humaines n'ont pas été déterminés avec précision et que d'autres n'ont pas été comblés, des fonctions importantes reliées à la gestion des projets ont été abandonnées ou reportées à plus tard. Au nombre de ces fonctions, on compte le maintien de contacts satisfaisants avec les ONG, la supervision continue des experts-conseils et le contrôle des projets sur le terrain. Ces fonctions influent sur la crédibilité de l'ACDI et sur la qualité de la mise en oeuvre des projets.

9.137 L'Agence devrait élaborer un système de planification des ressources humaines qui soit rattaché aux plans opérationnels et qui précise les ressources humaines nécessaires à l'exécution des fonctions essentielles.

Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. Grâce à l'introduction du plan pluriannuel des ressources humaines en 1985-1986, a l'entrée en vigueur du cadre de planification des ressources humaines en 1984 et à l'enrichissement actuel de la base de données sur les ressources humaines, l'Agence relèvera ses capacités dans ce secteur.

9.138 Systèmes d'information sur les ressources humaines. Les systèmes d'information sur les ressources humaines de l'ACDI ont été conçus pour répondre aux besoins d'information des spécialistes du personnel, et non aux besoins des gestionnaires opérationnels. Ils ont été établis pour satisfaire les exigences des organismes centraux, plutôt que les exigences de gestion de l'ACDI.

9.139 Beaucoup de gestionnaires opérationnels ne savent pas au juste de quels renseignements ils auront besoin sur les ressources humaines. Quelques-uns ont déjà commencé à élaborer leur propre système afin de

contrôler l'utilisation des années-personnes de leur direction générale. Ils n'ont pas participé à l'élaboration des systèmes d'information sur le personnel de l'Agence, et les besoins des utilisateurs n'ont pas été déterminés d'une façon suffisamment détaillée pour permettre l'adoption d'un système ordonné. L'élaboration d'un système d'information sur les ressources humaines fait partie du Plan des systèmes à long terme de l'Agence.

9.140 L'Agence devrait réexaminer les besoins des gestionnaires opérationnels en matière d'information sur les ressources humaines et, au besoin, élaborer des systèmes d'information pour répondre à ces besoins.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. L'Agence inclura cette exigence dans son évaluation des besoins et des priorités pour la prochaine phase de ses activités informatiques.

9.141 Formation et perfectionnement. On a déterminé les besoins en formation de quelques groupes professionnels importants et ces besoins font l'objet d'un examen systématique avec les cadres opérationnels. Les priorités sont fixées par les hauts gestionnaires de l'Agence et les ressources sont attribuées en conséquence.

9.142 Les activités de formation se sont accrues sensiblement à l'Agence au cours des dernières années. Le coût de ces activités a fait l'objet d'un contrôle satisfaisant, et les activités elles-mêmes ont eté évaluées convenablement.

Gestion financière

9.143 Depuis notre vérification de 1979, l'Agence a amélioré son contrôle des engagements et des déboursés. On a révisé les politiques et les procédures de l'ACDI pour s'assurer que les agents de développement reçoivent les procédures qui les concernent. Le groupe de la vérification interne et le Bureau des services de vérification d'Approvisionnements et Services Canada, aux termes d'une entente avec l'ACDI, ont effectué des vérifications financières des projets pour voir si les politiques et les procédures étaient respectées. Au cours de notre vérification des projets bilatéraux, nous n'avons relevé aucun cas d'infraction aux procédés de contrôle des engagements et des déboursés.

9.144 En 1979, nous avions signalé que le système de rapports financiers était "inadéquat parce que les rapports financiers n'étaient pas produits à temps, n'étaient pas fiables et ne facilitaient pas l'analyse des écarts". À ce moment-là, l'ACDI élaborait son Plan des systèmes à long terme. Nous avons encouragé les efforts de l'ACDI et recommandé qu'elle donne la priorité à la mise au point de ce plan et à sa mise en oeuvre; entre temps, l'Agence a adopté des mesures temporaires afin d'obtenir des données financières essentielles. Nous avons constaté que les données comptables obtenues étaient satisfaisantes pour repondre aux besoins du plan, mais nous n'avons pas effectué de vérification complète du système, étant donné que le système de rapports financiers n'était que temporaire.

9.145 Au cours de notre présente vérification, nous avons constaté que les principaux éléments du Plan des systèmes à long terme étaient sur le point de produire des rapports financiers. Les premiers rapports étaient prévus pour le 1er avril 1984 et les rapports sur les projets bilatéraux, pour le 1er octobre 1984. Il y avait donc un retard de deux ans sur l'échéancier fixé en 1979.

9.146 Un des éléments du Plan des systèmes à long terme est le Système d'information sur l'aide (SIAIDE). Un système intérimaire, le SIAIDE I, a été mis en place pour répondre à des besoins fondamentaux. Le SIAIDE II remplace le SIAIDE I. L'examen d'un échantillon de rapports du SIAIDE II nous a permis de constater que ces rapports devraient combler les besoins de données financières. Toutefois, étant donné qu'aucun des rapports produits ne comportait de données actuelles, nous n'avons pas pu déterminer si le SIAIDE II fonctionnait d'une façon satisfaisante.

Vérification interne

9.147 En 1981, l'Agence a approuvé, par l'entremise de son Comité de vérification et d'évaluation, un document de concept de vérification qui devait servir de guide au perfectionnement et à la mise en oeuvre sur une base permanente de la vérification intégrée à l'ACDI. En mai 1982, le président a approuvé une politique de vérification interne qui énonçait clairement le mandat, le rôle et l'étendue du service de vérification interne. Cette politique exposait également les objectifs généraux du Comité de vérification et d'évaluation ainsi que les tâches et responsabilités fondamentales des vérificateurs et du service vérifié.

9.148 Grâce à l'établissement de plans de travail annuels et quinquennaux, on a grandement amélioré le processus de planification et d'ordonnancement des tâches de vérification.

9.149 En examinant le programme quinquennal de vérification intégrée, nous avons constaté que la Division de la vérification interne avait établi la liste de tous les centres de responsabilité, systèmes et fonctions de l'Agence qui pouvaient faire l'objet d'une vérification. La division a établi des critères pour le classement des secteurs éventuels à vérifier et a fixé des objectifs appropriés de vérification pour chaque secteur choisi. Au cours de notre vérification, nous avons eu recours aux résultats des travaux de cette division pour réduire le nombre de sondages dans certains domaines.

9.150 La Division de la vérification interne rédige des rapports ou des lettres à la direction à la fin de chaque tâche de vérification. Nous avons constaté qu'il s'écoulait jusqu'à 17 mois, et en moyenne 7 mois, entre la date d'achèvement de la première ébauche des rapports et la date d'examen de la version finale par le Comité de vérification et d'évaluation. Ceci était en partie dû au temps passé par les groupes vérifiés à examiner l'ébauche des rapports et à leur préparer une réponse. Toutefois, lorsqu'on tarde trop à signaler les résultats de la vérification aux cadres supérieurs, les rapports de vérification perdent une partie de leur utilité et il devient moins urgent, pour le vérifié, de prendre les mesures correctives qui s'imposent. En outre, il devient difficile de coordonner la résolution des faiblesses relevées dans le contexte des autres initiatives de l'Agence. En remettant une ébauche préliminaire des constatations des vérificateurs au Comité de vérification et d'évaluation, on tiendrait au courant les cadres supérieurs des constatations de la toute dernière vérification.

9.151 La Division de la vérification interne devrait présenter ses constatations importantes au Comité de vérification et d'évaluation le plus rapidement possible après l'achèvement du travail.

> Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. À l'heure actuelle, la pratique consiste à soumettre toutes les constatations importantes des vérifications aux gestionnaires des directions générales dès qu'elles sont confirmées. Elles font normalement l'objet de discussions au sein de la haute direction, parfois avec la Présidente ou au Comité de la Présidente, ou plus fréquemment à l'occasion de réunions du groupe de gestion des programmes géographiques, composé de

cadres hiérarchiques aux niveaux de vice-président et de directeur général. Cette pratique sera institutionnalisée de façon que toutes les constatations importantes soient effectivement soumises à la haute direction dès qu'elles seront confirmées.

Mémoire générale et évaluation des programmes

9.152 Mémoire générale. La collecte systématique de données relatives au milieu, aux stratégies et aux tâches opérationnelles de l'Agence sert à constituer une mémoire générale. Cette mémoire générale est rehaussée s'il y a une permanence des emplois, un processus satisfaisant de documentation et d'extraction de données, un traitement systématique des études et des examens et une évaluation convenable des programmes. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons constaté un taux de roulement élevé du personnel, une utilisation insatisfaisante des systèmes d'information et la nécessité d'améliorer la documentation. Par ailleurs, les agents de développement accordaient peu d'importance à la documentation et au classement. L'ACDI prend actuellement des mesures pour remédier à ces problèmes.

9.153 L'Agence n'a pas élaboré de mécanisme satisfaisant pour consigner, emmagasiner et utiliser l'expérience acquise. Bien que des études effectuées par l'ACDI et des groupes externes aient relevé des problèmes et des possibilités d'amélioration, il n'existe pas toujours de mécanisme formel permettant de tenir compte des recommandations de ces études lors des prises de décision. Dans certains cas, aucune mesure corrective n'a été apportée, et les agents n'ont pas été informés des études effectuées.

9.154 Nous avons examiné des décisions prises par le Comité du président au sujet des problèmes opérationnels. Il n'existait pas de procédé de suivi pour déterminer si ces décisions avaient été exécutées. Dans certains cas, ces décisions n'avaient pas été communiquées aux intéressés et, lorsqu'elles l'avaient été, aucune mesure n'avait été prise.

9.155 L'Agence devrait améliorer ses procédures pour que les constatations des études, des évaluations et des examens de gestion soient prises en considération; elle devrait établir des procédures de suivi pour que les recommandations approuvées soient mises en application.

Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. L'ACDI examinera ses procédures courantes quant à la suite à donner

aux conclusions d'études, d'évaluations et d'examens de gestion.

9.156 Évaluation des programmes. L'ACDI a élaboré un certain nombre de mécanismes pour évaluer les résultats de ses projets et programmes. Il y a lieu de se préoccuper du fait que l'activité d'évaluation ne se déroule pas dans le cadre d'un système intégré et coordonné. Il existe différents types d'évaluation - au niveau des projets, des programmes (évaluation critique) et de l'ensemble de l'Agence - pour différents objectifs et pour différents clients.

9.157 Les évaluations au niveau des projets sont entreprises à la discrétion du chef d'équipe. Au cours de sa phase de planification, chaque projet devrait comprendre un cadre d'évaluation que le chef d'équipe mettrait à exécution au fur et à mesure que le dicteraient les circonstances. Ces cadres d'évaluation visent à constituer la mémoire générale sur les projets. La Division de l'évaluation a mené une étude spéciale sur les évaluations de projets et a adopté une procédure pour examiner annuellement les évaluations de projets.

9.158 Les gestionnaires de programmes élaborent des évaluations critiques qui servent à la préparation de la Revue du programme du pays. Cela assurera une évaluation systématique et cyclique des programmes bilatéraux par pays. Les efforts consacrés à ces évaluations critiques et leur qualité varient beaucoup de l'une à l'autre mais on a noté une amélioration de la qualité des évaluations critiques les plus récentes.

9.159 Pour planifier les évaluations globales, il importe que l'Agence dispose d'une structure de composantes de programme. Une telle structure a été approuvée par le Comité du président en septembre 1981. La direction de l'ACDI a jugé que les composantes relatives aux programmes bilatéraux n'étaient pas satisfaisantes. La Division de l'évaluation est en train de réviser ces composantes.

9.160 La Division de l'évaluation a pris un certain nombre de mesures pour résoudre le problème de l'évaluation au niveau de l'ensemble de l'Agence; toutefois, aucune évaluation de ce genre n'a été terminée. Deux évaluations au niveau de l'ensemble de l'Agence étaient en cours au moment de notre vérification.

9.161 La nécessité d'effectuer des évaluations portant sur l'ensemble de l'Agence a été ajoutée aux autres activités d'évaluation de l'ACDI. À l'heure actuelle, on est tout juste en train d'établir des procédures pour coordonner les activités d'évaluation de l'ACDI et pour assurer la qualité des évaluations à tous les niveaux.

9.162 L'Agence devrait adopter un plan d'opération qui permette à la Division de l'évaluation de s'acquitter de ses responsabilités en ce qui concerne:

- **la coordination des activités d'évaluation au sein de l'Agence;**

- **le contrôle de la qualité des évaluations de projets et des évaluations critiques de programmes.**

- **l'évaluation au niveau de l'ensemble de l'Agence.**

Commentaire de l'Agence: Recommandation acceptée. L'Agence a commencé à mettre en oeuvre son plan d'opération et, dans un délai d'un an, les plans de coordination, de contrôle de la qualité et d'évaluation globale devraient être en cours d'exécution.

4108-A-84001-F

Chapitre 10

Office national de l'Énergie

L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Table des matières

	Paragraphe	Page
Aperçu général	10.1	10-1
Étendue de la vérification	10.4	10-1
Observations et recommandations	10.5	10-2
Le soutien analytique du processus de décisions	10.6	10-2
Les sociétés réglementées: incitation à l'économie et à l'efficience	10.12	10-4
La surveillance et le contrôle	10.36	10-11
La gestion interne	10.44	10-14
Commentaire de l'Office national de l'énergie		10-15

10

L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Aperçu général

10.1 L'Office national de l'énergie a été créé en 1959. Son but premier était alors de voir à ce qu'il soit entièrement et systématiquement tenu compte des besoins présents et futurs du Canada en matière d'énergie avant d'octroyer des licences d'exportation d'énergie. En vertu de son mandat actuel, l'Office contrôle l'importation et l'exportation de certaines catégories d'énergie, il réglemente la construction et l'exploitation de systèmes énergétiques spécifiés et il administre deux programmes pour le compte du gouvernement fédéral. En outre, il agit comme organisme-conseil auprès du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour certaines questions de politiques et il entreprend périodiquement, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, des études portant sur diverses questions énergétiques.

10.2 L'Office national de l'énergie est constitué de 11 membres nommés par le gouverneur en conseil et il emploie environ 460 fonctionnaires. L'Office est également une cour d'archives qui possède pleine et entière juridiction pour examiner, entendre et régler toute question qui lui semble relever de sa compétence. Le pouvoir de réglementation de l'Office s'étend à 39 oléoducs ou gazoducs et à une centaine de raccords de réseaux internationaux de transmission de l'électricité. Cet organisme, toutefois, ne possède aucun pouvoir de réglementation sur l'industrie du charbon ou du nucléaire. Le pouvoir de réglementation de l'Office est défini en fonction des questions énergétiques sur lesquelles le Parlement fédéral a autorité et ce pouvoir est circonscrit à ces seuls aspects, c'est-à-dire le commerce interprovincial et international. En tant qu'organisme de réglementation, l'Office exerce les fonctions d'un tribunal quasi-judiciaire. Certaines de ses décisions ont force de loi. Dans certains cas, toutefois, l'approbation du gouverneur en conseil est requise. Il est possible, dans certaines circonstances, d'en appeler des décisions de l'Office auprès de la Cour fédérale du Canada.

10.3 En 1983, la valeur des exportations brutes d'énergie, était supérieure à 11 milliards de dollars. La valeur des importations réglementées et du commerce interprovincial s'élevait à plus de 20 milliards de dollars. Les droits de péage perçus pour l'utilisation des pipelines, se chiffraient approximativement à 1,6 milliards de dollars.

Étendue de la vérification

10.4 Chaque année, dans le cadre de notre vérification des comptes publics du Canada, nous examinons les comptes de l'Office national de l'énergie et nous rédigeons un rapport. Cette année, nous avons également examiné le processus qui enclenche et supporte les décisions de l'Office, tout particulièrement en ce qui a trait à la réglementation. Nous avons notamment examiné les contrôles de gestion exercés sur le processus décisionnel pour nous assurer que ce processus était techniquement complet. L'équipe de vérification était formée de spécialistes en prévisions, en évaluation des réserves, en construction de pipelines et en sciences économiques. Nous avons examiné les procédés utilisés par l'Office pour assurer le respect de ses décisions et pour en évaluer les incidences. Nous nous sommes également penchés sur la manière dont il administre le Programme des redevances d'exportation sur le pétrole et le Programme des redevances de recouvrement en matière de carburant de soute destiné au transport. Nous avons aussi vérifié la gestion financière de l'Office ainsi que les autres contrôles internes qu'il exerce sur ses propres activités.

Observations et recommandations

10.5 Nos observations et recommandations sont regroupées sous les quatre grands titres suivants: processus de prise de décisions; procédés utilisés pour inciter les sociétés pipelinières réglementées à l'économie et à l'efficience; surveillance et contrôle; gestion interne.

Le soutien analytique du processus de décisions

10.6 **Données de base.** L'Office établit une réglementation et fournit au gouvernement des conseils qui portent sur plusieurs aspects de l'industrie canadienne de l'acheminement de l'énergie, y compris les exportations, la construction et l'exploitation des installations, le mouvement, les droits et les tarifs, l'approvisionnement de l'est du pays et le transport interprovincial du gaz. De manière générale, la Loi sur l'Office national de l'énergie exige de cet organisme qu'il établisse sa réglementation en fonction de l'intérêt public. À cet égard, la Loi lui octroie une très grande latitude. Il peut tenir compte de toutes les questions qui lui "semblent pertinentes". Pour la réglementation de certains cas, la Loi ne fournit que des instructions générales. Dans d'autres cas, elle présente une liste des facteurs dont il faut, à tout le moins, tenir compte. Par exemple, les instructions générales renvoient aux points suivants: la commodité et la nécessité publiques; la sécurité publique; la notion de la justice et du raisonnable;

l'élimination de la discrimination; ce qui est nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public; l'élimination de tout fardeau indu et la répartition équitable.

10.7 L'article 44 qui traite de la construction des installations et l'article 83 qui traite de l'octroi des licences d'exportation constituent des exemples pertinents d'instructions spécifiques. L'article 44 stipule que l'Office a droit de regard sur ce qui suit:

a) l'accessibilité du pétrole ou du gaz au pipeline, ou de la force motrice à la ligne internationale de transmission de force motrice, selon le cas;

b) l'existence de marchés, effectifs ou possibles;

c) la praticabilité économique du pipeline ou de la ligne internationale de transmission de force motrice;

d) la responsabilité et la structure financière de l'auteur de la demande, les méthodes de financement de la canalisation ou de la ligne internationale de transmission, ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront l'occasion de participer au financement, à l'organisation et à la construction du pipeline ou de la ligne internationale de transmission de force motrice; et

e) tout intérêt public qui, de l'avis de l'Office, peut-être atteint par l'octroi ou le rejet de la demande.

L'article 83, qui porte sur l'octroi des licences d'exportation, stipule que l'Office doit:

a) s'assurer que la quantité de pétrole, de gaz ou de force motrice à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue des besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada; eu égard, dans le cas d'une demande d'exportation de pétrole ou de gaz, à l'orientation de la découverte du pétrole ou du gaz au Canada;

b) s'assurer que le prix devant être exigé par le requérant, pour de la force motrice par lui exportée, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public;

c) lorsque du pétrole ou du gaz doit être importé ou qu'il doit être exporté et par la suite importé, l'Office doit tenir

compte de la distribution équitable du pétrole ou du gaz, selon le cas, au Canada.

10.8 Ces citations montrent clairement l'étendue et l'importance de l'ensemble du processus analytique qui mène aux prises de décisions, à l'Office national de l'énergie.

10.9 **Observations**. Nous avons vérifié la plupart des services et nous avons utilisé les documents des vérificateurs internes qui portent sur la gestion du péage. Ces services ne présentent aucune faiblesse importante et nous avons constaté qu'ils sont généralement bien contrôlés.

10.10 Nous avons constaté, par exemple, que la prévision à long terme de l'offre et de la demande d'énergie et que la prévision à court terme de l'offre et de la demande de pétrole sont techniquement complets et que les travaux de préparation sont bien contrôlés. En ce qui a trait à l'évaluation des réserves et aux possibilités de livraison du gaz naturel et aux capacités de production du pétrole, nous avons constaté que les contrôles de gestion sont bons et que toutes les mesures voulues ont été prises pour éviter les projections biaisées. Lors de l'examen des demandes de construction on tient compte des questions de sécurité, de coûts, de contenu canadien et d'incidences environnementales ou socio-économiques. Tous ces examens sont bien contrôlés et complets au plan de l'efficacité et de la précision technique. L'analyse des demandes d'exportation de prétrole, de gaz et d'électricité permet d'établir des tarifs "justes et raisonnables" et les contrôles de gestion afférents sont appropriés.

10.11 Il existe cependant certaines faiblesses mineures. Par exemple, l'estimation des bénéfices nets que le Canada peut tirer des exportations est l'un des facteurs principaux sur lesquels s'appuie la décision d'approuver de nouvelles exportations d'énergie. Nous croyons que l'Office devrait disposer de procédures lui permettant d'évaluer, de manière systématique et à l'aide de données récentes, la validité des estimations antérieures. Un tel exercice pourrait fournir des indications précieuses sur l'efficacité de ce critère (bénéfices nets) lorsqu'il s'agit de prendre des décisions relatives aux exportations. Ce genre d'évaluation pourrait également permettre d'établir l'opportunité de modifier les méthodes de calcul des bénéfices nets. En outre cela pourrait permettre de conclure à l'obligation d'abandonner ce type d'analyse, compte tenu de facteurs externes qui sont incontrôlables.

PHOTO

Utilisation d'une excavatrice au cours des travaux d'installation de l'oléoduc Norman Wells-Zama. Les mesures à prendre pour éviter la détérioration de l'environnement sont déterminées avant le début des travaux de construction.

La sociétés réglementées: incitation à l'économie et à l'efficience

10.12 Données de base. L'Office national de l'énergie, dans une brochure destinée aux sociétés pipelinières, décrit de la manière suivante son objectif en ce qui a trait à la réglementation des droits de péage:

> La réglementation permettra la permanence des services, sans discrimination, de façon efficiente et à un coût comparable à celui qui prévaudrait dans un marché de libre concurrence, compte tenu de l'incidence sur la réglementation d'autres facteurs comme les politiques gouvernementales et la concurrence offerte par d'autres ressources énergétiques. (Traduction libre)

Les sociétés pipelinières se voient imposer la règle suivante:

> L'Office croit que chaque entreprise pipelinière a l'obligation implicite de prouver à l'Office et aux autres parties intéressées, au cours des audiences sur l'établissement des droits de péage, qu'elle exploite son entreprise de la même façon que si elle était assujettie aux règles habituelles de l'offre et de la demande. (Traduction libre)

10.13 De manière générale, les droits de péage pour chaque entreprise sont établis de manière à ce que chacune puisse recouvrer ses coûts de services et à ce qu'elle puisse obtenir un rendement déterminé sur la portion de son capital investi utilisée pour établir les taux. Cette méthode est en vigueur depuis plusieurs années. Elle est simple, grandement basée sur des données objectives; elle assure un profit assez satisfaisant pour encourager les investissements requis pour assurer des services d'acheminement nécessaires en pétrole ou en gaz.

10.14 Cette méthode, par contre, comporte certains désavantages. Il est admis généralement que toute réglementation des taux basée sur les capitaux investis par les exploitants de pipeline résulte en une tendance naturelle à faire des investissements de capitaux au-delà des niveaux optima au plan économique. En outre, il n'existe pas d'incitation directe et forte afin que les exploitants contrôlent leurs coûts d'exploitation puisque les droits de péage permettent le recouvrement complet de ces coûts. Au Canada, ce dernier désavantage est accru du fait que les prix du pétrole et du gaz sont fixes par décret. On élimine ainsi ce qui limite habituellement l'augmentation des coûts dans un marché de libre concurrence, c'est-à-dire la nécessité de soutenir la concurrence des autres sources d'énergie.

10.15 **Attentes de la vérification**. Compte tenu de cette absence de stimulants commerciaux naturels susceptibles d'inciter les entreprises d'acheminement à maintenir leurs coûts de construction et d'exploitation à un niveau raisonnable, il serait normal que l'Office établisse des contrôles et des vérifications dont l'effet serait compensatoire. Au cours des années, l'Office a établi plusieurs contrôles de ce genre. Il est présentement à mettre en place ou à étudier d'autres mécanismes similaires. Néanmoins, nous croyons que l'Office pourrait faire plus pour inciter à l'économie et à l'efficience les sociétés pipelinières à tarifs réglementés.

10.16 Nous admettons que cette tâche n'est pas facile, et cela pour plusieurs raisons. En premier lieu, il s'agit là de questions très complexes et les contrôles de substitution qui seraient efficaces peuvent, par contre, être difficiles à mettre en vigueur. Deuxièmement, l'Office national de l'énergie, dans son optique, a pour tâche de réglementer, et non de gérer, l'acheminement de l'énergie par pipelines. Troisièmement, l'Office est un tribunal quasi-judiciaire. Il assume donc un rôle judiciaire et ses décisions relatives aux demandes qu'on lui présente doivent s'appuyer sur l'argumentation des dossiers qui lui sont présentés au cours des audiences. Par conséquent, ni l'Office ni son personnel ne peut se faire le défenseur d'une proposition et présenter ses propres arguments. Quatrièmement, les intervenants, c'est-à-dire les parties contestant la tarification proposée au cours d'une audience publique, ne peuvent pas toujours être considérés comme des éléments de contrôle ou de contrepoids efficaces puisque les entreprises d'acheminement ne communiquent pas toujours au public les éléments prouvant l'économie ou l'efficience de leurs opérations. Par contre, au cours des audiences publiques, les intervenants et l'Office, cherchent souvent à obtenir de tels renseignements.

10.17 Quelques-unes des initiatives prises par l'Office. Il y a déjà plusieurs années que l'Office défend l'importance des critères d'économie et d'efficience en ce qui a trait à l'acheminement de l'énergie. Le président de l'Office en a souvent fait mention dans ses discours aux sociétés pipelinières. En 1971, le premier document intitulé "Motifs de décision" et publié à la suite d'une audience relative aux taux abordait la question de façon spécifique. Il y était clairement indiqué que les sociétés pipelinières devaient tenir compte des critères d'économie et d'efficience. Dans un bulletin récent l'Office déclare qu'il exerce son pouvoir de réglementation de manière à ce que les services soient fournis de façon efficiente et à un coût comparable à celui qui prévaudrait dans un marché de libre concurrence.

10.18 En 1977, par exemple, l'Office, aux fins de la tarification de certains droits de péage, a rejeté des coûts de 17 millions de dollars relativement à un projet de construction de 247 millions de dollars en alléguant que les coûts rejetés représentaient des dépenses qui n'auraient pas été engagées si la direction avait fait preuve de prudence. Ce cas n'est pas unique. En 1979, l'Office a exigé d'une grande entreprise d'acheminement qu'elle utilise des budgets présentant ses coûts d'exploitation par centre de coûts, afin qu'il soit plus facile de vérifier l'admissibilité de ces coûts aux fins du rajustement des droits de péage. En 1984, l'Office a tenu une audience consacrée à la méthodologie afin d'évaluer la gestion des droits de péage de cette grande entreprise. En 1979, l'Office a également mise sur pied un système de droits de péage pour une grande compagnie afin d'inciter cette dernière à contrôler ses dépenses en immobilisations au cours de travaux de contruction.

10.19 De 1980 à 1982, le personnel de l'Office a effectué et publié une étude sur les coûts de construction des pipelines de 1975 à 1985. Cette initiative a amené le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources de confier à un groupe de travail indépendant le mandat d'étudier cette question. En réponse aux recommandations de ce groupe de travail, (le rapport Horte), l'Office et les représentants de l'industrie ont entrepris de trouver des moyens qui permettraient de mieux contrôler les coûts de construction. Par exemple, il existe une proposition demandant que l'Office établisse un système de surveillance des travaux de construction pour tous les grands projets, afin de comparer les coûts réels de construction et l'évolution des chantiers avec les projections des plans originaux. L'Office a utilisé un système de ce genre pour la construction du pipeline Norman Wells-Zama. Il faut toutefois prendre note que la conjoncture économique et les conventions collectives peuvent

avoir sur les coûts de construction des pipelines une influence plus grande que celle de l'Office ou de l'industrie pipelinière.

10.20 Recemment le personnel de l'Office a étudié la possibilité d'exiger des entreprises d'acheminement qu'elles effectuent des vérifications intégrées. Nous croyons que ces vérifications, si elles étaient axées sur certains aspects particuliers des activités réglementées, pourraient fournir à l'Office des renseignements utiles pour la formulation de ses décisions en matière de réglementation. De 1979 à 1981, un groupe de travail de l'ONÉ a étudié l'efficience et la productivité des sociétés pipelinières. L'Office a également parrainé, en collaboration avec une université, une conférence nationale sur l'épineuse question du nivellement des taux. On a pu, au cours de cette conférence, discuter longuement des problèmes de la réglementation des taux de rendement, dans le cas des sociétés dont les marchés sont en expansion ou dont la base du taux de rendement décroît. Une autre question difficile est celle de l'introduction, par voie de réglementation, de moyens visant à inciter les sociétés à épargner sur les coûts de construction et d'exploitation des pipelines. Dans cette optique générale, l'Office a tenu une réunion, en septembre 1983, avec des représentants de l'industrie, réunion au cours de laquelle ont été examinés divers moyens de promouvoir le contrôle des coûts.

PHOTO

Équipe de soudeurs à l'oeuvre à Seagram Creek (Territoires du Nord-Ouest)

10.21 Production, par les entreprises pipelinières, de rapports sur l'économie et l'efficience. L'Office, conformément aux principes qui l'animent, estime que les sociétés ont l'obligation de faire la preuve qu'elles opèrent de manière économique et efficiente. À ce chapitre, nous croyons qu'elles ne font pas tout ce qu'elles pourraient faire. Elles ne sont pas tenues, présentement, de faire connaître leurs méthodes de contrôle de l'efficience. Nous admettons, cependant, qu'il serait difficile pour elles de mettre au point des méthodes vraiment utiles. Bien qu'il existe certaines méthodes éprouvées permettant, dans certains cas, d'évaluer le souci d'économie et d'efficience, les entreprises ne sont pas tenues de se soumettre à une telle vérification. À notre avis, l'Office pourrait rendre plus concrète cette obligation en imposant, comme le font certains organismes de réglementation, des exigences en matière de vérification et de communication de l'information. Il

pourrait alors plus facilement vérifier si les droits de péage ne sont pas trop élevés.

10.22 Construction d'installations et de systèmes nouveaux. L'Office doit rendre deux genres de décisions, en ce qui a trait aux pipelines. En premier lieu et en tenant compte des coûts estimatifs, des marchés, de l'offre, etc., il doit déterminer si "la commodité et la nécessité publiques requièrent présentement et requerront à l'avenir" l'utilisation d'un nouveau pipeline. C'est ce que lui demande la Partie III de la Loi. Une fois les travaux de construction achevés, il doit juger, en tenant compte des coûts réels de construction et de l'estimation des coûts d'exploitation, ce qui semble être des droits de péage justes et raisonnables, comme le lui demande la Partie IV de la Loi.

10.23 Lorsqu'il lui faut déterminer si un grand projet est conforme à la Partie III, l'Office ne possède pas une estimation des coûts de construction qui soit basée sur des études techniques détaillées, puisque les conditions exactes dans lesquelles se dérouleront les travaux ne sont pas connues. Il vérifie le caractère raisonnable des coûts fournis par le requérant en utilisant à cette fin des données antérieures. Une fois qu'il a décidé que la commodité et la nécessité publiques justifiaient le projet, l'Office accorde un certificat au requérant. Lorsqu'il accorde le certificat, l'ONÉ peut exiger du requérant qu'il présente, avant le début des travaux de construction, une estimation satisfaisante et détaillée des coûts. Dans le cas des projets de moindre envergure, les estimations sont basées sur des études techniques et, souvent, sur les données des dossiers des appels d'offres. L'Office effectue une étude détaillée des demandes et rejette les projets qu'il juge non justifiés.

10.24 Il est arrivé, au cours des dernières années, que les coûts réels de construction aient été supérieurs aux projections. L'Office a l'habitude d'examiner les coûts réels et rejette, (lorsqu'il s'agit, d'établir les droits de péage et en vertu des modalités de la Partie IV de la Loi) les coûts de construction manifestement attribuables à une gestion inprudente. Il faut toutefois souligner que ce genre de décision peut être contesté devant la Cour fédérale du Canada.

10.25 À notre avis, la méthode qu'utilise l'Office pour approuver et établir les coûts des nouvelles constructions pourrait être améliorée. Si l'on exigeait la présentation d'une estimation ferme avant le début des travaux de construction, l'on obligerait les compagnies pipelinières à prouver le caractère raisonnable des coûts projetés ou actuels. Si

l'on ajoute à cette exigence la réalisation d'une vérification de gestion une fois les travaux achevés, et l'utilisation du système de surveillance des travaux tel que proposé, l'Office serait mieux en mesure de vérifier si les dépenses ont été engagées de manière judicieuse. Ces mesures fourniraient également à l'Office une meilleure justification pour refiler aux actionnaires plutôt qu'aux personnes qui ont à payer les droits, la fraction des coûts attribuables à des carences de gestion.

10.26 Lorsqu'il examine le dossier d'un grand projet de construction, l'Office effectue une analyse qui lui permet de déterminer ledesign le meilleur marché, compte tenu des contraintes techniques, c'est-à-dire le diamètre des canalisations, l'emplacement des stations de pompage et la pression normale requise, contraintes imposées par les prévisions du débit du système. L'Office est alors en mesure de comparer le design présenté dans le dossier général du demandeur au design le meilleur marché.

10.27 Vérifications présentement effectuées par l'ONÉ. Le personnel de l'ONÉ effectue des vérifications de conformité auprès des sociétés à tarifs réglementés afin de voir à ce que ces dernières tiennent leurs comptes de la manière prescrite. Plusieurs entreprises d'acheminement d'énergie sont des conglomérats. Dans ce cas les vérificateurs vérifient, entre autres, si la fraction des frais généraux attribués aux opérations non réglementées est raisonnable et si l'amortissement cumulé a été calculé correctement. L'Office, toutefois, n'alloue que 85 semaines-personnes par année pour ce genre de vérifications auprès des 39 sociétés à tarifs réglementés. Vingt-trois semaines-personnes sont consacrées à la vérification de la société Trans-Canada Pipeline dont les coûts de service annuels se chiffrent à près d'un milliard de dollars; 19 semaines-personnes sont requises pour la vérification de la société Westcoast Transmission dont les coûts de service se chiffrent à 300 millions de dollars; dans le cas de la société Interprovincial Pipeline, dont les coûts de service sont de 117 millions de dollars, quatre semaines sont requises. Parmi ces 39 sociétés, certaines des plus petites ne sont pas l'objet d'une vérification régulière. À notre avis, de telles allocations de ressources obligent à limiter plusieurs de ces vérifications à un examen superficiel.

PHOTO

Vérification d'une soudure à l'aide d'un appareil de radiographie. Au Canada, chaque soudure doit être vérifiée

par radiographie et les inspecteurs de l'ONÉ voient à ce que cette obligation soit respectée.

10.28 Les vérificateurs de l'ONÉ ne cherchent pas à dépister de manière systématique les dépenses irrégulières ou peu judicieuses. Aux États-Unis, la Federal Energy Regulatory Commission cherche à dépister ce genre de dépenses et elle réussit à le faire. Au cours de notre examen des dossiers, nous avons constaté que les vérificateurs n'avaient relevé aucun cas de dépenses douteuses. Nous croyons que les vérifications de l'ONÉ pourraient être effectuées de manière à voir, par exemple, à ce que les dépenses relatives aux ordinateurs, aux voyages et au logement ont été engagées avec un juste souci d'économie. L'Office a récemment vérifié une partie des stocks de fournitures d'entretien de deux compagnies. À la suite de cet examen, certains coûts ont été rejetés. De manière générale, nous croyons que des vérifications ayant une plus grande étendue aideraient l'Office à fixer des droits de péages justes et raisonnables et à voir jusqu'à quel point les sociétés à tarifs réglementés respectent les critères d'économie et d'efficience.

10.29 **Rajustements des droits de péage**. L'Office possède un système qui lui permet de contrôler le rendement financier des entreprises d'acheminement des ressources énergétiques. Les analystes financiers de l'Office examinent les rapports périodiques des sociétés, ils y relèvent les statistiques sur les quantités transportées, les frais d'exploitation, les revenus et le rendement et ils comparent ces données à celles autorisées précédemment par l'Office pour ces mêmes postes. L'Office peut donc rajuster les droits de péage à la baisse si, à son avis, une telle mesure permet de mieux servir l'intérêt public.

10.30 D'autre part, toute société pipelinière à tarifs réglementés peut demander une hausse des droits de péage. Une fois fixée, la date de l'audience est rendue publique et une invitation est lancée à toutes les parties qui désireraient intervenir. Les audiences permettent donc d'entendre tous les arguments en faveur ou à l'encontre des droits de péage tels qu'établis par l'Office, exception faite de certains cas de routine pour lesquels aucune audience publique n'est tenue et où ne se présente aucun intervenant. L'Office mène également des enquêtes périodiques au cours desquelles les intervenants font connaître leur opinion sur la manière dont les audiences doivent être tenues et sur les facteurs dont il faut tenir compte dans l'établissement des droits de péage.

10.31 L'analyse détaillée des demandes de rajustement des droits de péage, demandes souvent très complexes, représente un fort défi pour l'Office, son personnel et les intervenants. Habituellement, la société présente une prévision des frais d'exploitation et des quantités à transporter au cours d'une période donnée et elle demande à percevoir les revenus requis pour couvrir ses dépenses et pour obtenir un taux de rendement adéquat. La projection des quantités à transporter est le facteur le plus important lorsqu'il s'agit de fixer les droits de péage. Par conséquent, les sociétés ont tendance à présenter des prévisions qui jouent en leur faveur. Elles ont également fortement tendance à chercher d'obtenir le taux de rendement le plus élevé et le plus acceptable possible en présentant des arguments et des statistiques susceptibles de prouver que les risques sont élevés. Les intervenants aux audiences reçoivent copie de la requête et de tous les documents à l'appui. On s'attend à ce qu'ils présentent des solutions de rechange, corrigeant la prévision des cûts et des quantités à transporter ou contestant la nécessité ou la justification des dépenses projetées, qu'il s'agisse des frais d'exploitation ou de la base des taux. Ces intervenants, toutefois, doivent obtenir eux-mêmes les renseignements dont ils ont besoin parce qu'il n'existe aucune disposition générale obligeant à rendre publics, le cas échéant, les résultats des vérifications portant sur le respect des critères d'économie ou d'efficience. En outre, les lois régissant l'ONÉ ne prévoient pas l'octroi aux intervenants de ressources matérielles ou financières comme le prévoient les lois régissant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

10.32 Le personnel de l'Office analyse les requêtes et il en communique directement les résultats aux titulaires de l'ONÉ. Le personnel de l'Office, dans le cas où il jugerait que certaines projections sont incorrectes ou que certaines dépenses ne sont pas justifiées, ne pourrait présenter directement ces renseignements au cours des audiences. Son rôle consiste à fournir une analyse impartiale au comité d'audience et de suggérer aux avocats de l'Office le genre de questions à utiliser au cours du contre-interrogatoire. Les titulaires peuvent également utiliser ces renseignements pour poser des questions au requérant ou aux intervenants. De cette manière, il est possible de présenter des informations différentes de celles du requérant, renseignements qui, une fois notés, pourront être utilisés par l'Office pour prendre sa décision. Cette manière de procéder peut être utilisée lorsque les donnees fournies par les intervenants ont plus ou moins de valeur et que l'Office juge la question à l'étude pertinente et d'une grande utilité publique.

10.33 Nous croyons que l'ONÉ pourrait modifier les procédures utilisées au cours des audiences sur les droits de péage de manière à approfondir

l'examen critique des requêtes. Il pourrait, par exemple, songer à obtenir l'avis d'experts-conseils indépendants sur certaines questions. Il pourrait également prendre l'habitude de demander des vérifications ou des études spéciales sur certains aspects des dépenses engagées par les sociétés pipelinières à tarifs réglementés.

10.34 Sommaire. L'Office a pour tâche de protéger l'intérêt public tout en évitant la surréglementation, ce qui, nous le reconnaissons n'est pas chose facile. À plusieurs reprises, l'Office a su protéger l'intérêt public et nous l'encourageons dans sa démarche visant à inciter les sociétés pipelinières à mieux contrôler les coûts de construction et à accroître l'efficience de leur exploitation. Les démarches de ce genre exigent du temps ainsi que la collaboration de l'industrie; elles doivent donc, à notre avis, s'inscrire dans le cadre d'un programme à long terme.

10.35 Il faudrait songer à établir un programme à long terme afin de permettre à l'Office d'encourager les sociétés pipelinieres à tarifs réglementés à se soucier davantage des questions d'économie et d'efficience.

La surveillance et le contrôle

10.36 Mesure de l'efficacité. Depuis la fin de 1977, le gouvernement exige des ministères et organismes qu'ils effectuent des évaluations périodiques de leurs programmes. Il y a deux ans, l'Office a commencé les études requises pour remplir cette tâche et il vient de conclure une entente avec le Bureau du contrôleur général sur la manière de procéder. L'Office n'a pas encore effectué d'évaluation. Il a toutefois réalisé un certain nombre d'études visant à préciser l'incidence de son activité dans certains secteurs.

10.37 Contrôle des exportations. En vertu de la Loi sur l'administration de l'énergie, l'Office a charge de l'administration et de l'application du Programme des redevances d'exportation sur le pétrole. En 1983-1984, l'ONÉ a perçu des redevances de 344 millions de dollars pour du pétrole et des produits pétroliers ayant une valeur d'exportation de 4,7 milliards de dollars. Les procédures de contrôle mises de l'avant par l'Office pour l'exportation de l'énergie par pipelines sont satisfaisantes. Toutefois, elles sont faibles lorsqu'il s'agit des exportations par camion de pétrole, des produits pétroliers et des produits du gaz liquéfié. Selon Statistique Canada, la valeur de ces exportations par camion se chiffrait à 635 millions de dollars en 1983,

et les redevances afférentes s'élevaient à quelque 81 millions de dollars.

10.38 Le contrôle des exportations par camion est difficile parce que la mission des postes frontières est surtout de contrôler les entrées et non les sorties. Le ministère du Revenu National, Douanes et Accises a charge de l'application des modalités de la Loi sur l'Office national de l'énergie en ce qui a trait au contrôle des exportations d'énergie. Les exportateurs doivent obtenir un permis de l'ONÉ avant de procéder à toute exportation. L'exportateur doit remettre au poste de frontière une déclaration statistique qui indique le numéro du permis d'exportation accordé par l'ONÉ et qui précise les quantités, la qualité, les prix des produits exportés etc. Une fois que le détenteur d'un permis a effectué toutes les exportations auxquelles il est autorisé, les Douanes rassemblent les formulaires susmentionnés et elles établissent un tableau récapitulatif qu'elles font parvenir à l'ONÉ.

PHOTO

Descente d'une canalisation dans une tranchée à Seagram Creek (Territoires du Nord-Ouest). Les inspecteurs de l'ONÉ voient à ce que toutes les précautions soient prises pour que la canalisation soit posée sans dommage.

10.39 Il s'agit là d'un système de contrôle relativement passif. Nous avons appris qu'à certains postes frontières, les conducteurs de camions, se contentent de déposer les formulaires de déclaration dans un panier. Les employés des Douanes et Accises recueillent ces formulaires à la fin de la journée et ils en font, périodiquement, un tableau récapitulatif. Certaines sociétés présentent une déclaration consolidée de toutes les exportations qu'elles ont effectuées au cours du mois précédent. À ce que nous sachions, les employés des Douanes n'effectuent aucune vérification de l'exactitude des données quantitatives ou qualitatives de ces déclarations. En outre, il existe peu de moyen d'empêcher un individu d'effectuer des exportations illégales. Les employés des Douanes et Accises effectuent parfois des vérifications aléatoires des camions-citernes quittant le pays, ce qui leur permet parfois d'empêcher certaines exportations illégales. Les Douanes, toutefois, ne font pas de saisies des expéditions de pétrole ou de produits pétroliers que l'on veut illégalement exporter. L'expéditeur doit tout simplement reprendre sa marchandise. Les Douanes possèdent le pouvoir de saisir les exportations de ce genre mais elles ne possèdent pas les installations

d'entreposage requises ni le pouvoir de disposer rapidement des produits saisis, ce pourquoi elles refusent de procéder à ce genre de saisies. Il serait possible, en vertu de la Loi sur l'Office national de l'énergie, d'établir un règlement octroyant aux Douanes le pouvoir de disposer rapidement du pétrole saisi, mais encore faudrait-il construire les entrepôts requis et disposer du personnel nécessaire pour contrôler les voies de sortie aux postes frontières.

10.40 Le personnel de l'Office et celui des Douanes ont longuement et fréquemment discuté de cette question depuis plusieurs années. Toutefois, on ne lui accorde pas une forte priorité parce que l'Office croit qu'il s'agit là d'un problème mineur et qu'il faudrait engager de fortes dépenses pour le régler. À notre avis, cependant, l'Office ne devrait pas renoncer à toute mesure de contrôle avant d'avoir déterminé le volume des exportations de pétrole ou de produits pétroliers effectuées sans licence appropriée. Une vérification aléatoire à des postes frontières déterminés, des camions-citernes quittant le pays pourrait fournir des indications valables sur la fréquence des tentatives d'effectuer des exportations non autorisées. Un échantillonnage aléatoire et une analyse chimique du contenu des camions dont les conducteurs possèdent des permis d'exportation pourraient fournir des indications sur le pourcentage des exportations qui ne sont pas conformes aux modalités du permis.

10.41 L'Office devrait déterminer le volume des exportations illégales de pétrole ou de produits pétroliers et, en cas de situation grave, il devrait élaborer un système approprié de contrôle.

10.42 Application de la Loi. La Loi sur l'administration de l'énergie confie à l'Office l'administration des redevances d'exportation sur le pétrole. La Loi stipule qu'une redevance fixée par règlement doit être perçue pour chaque mètre cube de pétrole exporté et que toute personne tenue de payer cette redevance doit remettre à l'Office un rapport précisant le volume et la catégorie de pétrole exporté. L'Office a généralement interprété les dispositions de la Loi comme limitant sa responsabilité au seul contrôle du paiement des redevances à percevoir sur les exportations déclarées. Il n'a jamais cherché à vérifier si les produits effectivement exportés correspondaient aux données des déclarations. Il lui aurait fallu disposer d'un effectif plus nombreux.

10.43 L'Office devrait déterminer si sa façon actuelle de faire respecter la Loi correspond pleinement aux intentions du législateur.

La gestion interne

10.44 Conflits d'intérêt. En ce qui a trait aux conflits d'intérêt, il existe des instructions écrites que sont tenues de respecter les personnes à l'emploi de l'ONÉ. Un comité contrôle l'application générale de ces instructions. La Loi sur l'Office national de l'énergie précise les règles auxquelles doivent se soumettre les membres de l'Office en ce qui a trait aux conflits d'intérêt. Nous croyons que les procédures en vigueur à cette fin sont satisfaisantes.

10.45 Impartialité. Dans l'exercice de certaines de ses fonctions, l'Office agit à titre de tribunal quasi-judiciaire. Le personnel et les membres de l'Office doivent donc voir à ce que leurs décisions ne soient pas entachées de partialité apparente ou réelle. Nous avons constaté qu'il existe un code de conduite que connaissent les membres et le personnel de l'Office. De manière générale, on s'attend à ce que ces derniers évitent de communiquer avec les requérants ou les intervenants au cours de la période qui précède immédiatement les audiences publiques ou au cours des audiences elles-mêmes. Lorsqu'il faut communiquer avec ces personnes, l'on confie à un avocat de l'Office la tâche de le faire, à titre de porte-parole officiel, avec toutes les parties intéressées. L'Office en informe au préalabe les personnes concernées. Nous croyons que cette façon de procéder est appropriée.

10.46 Amélioration du processus de réglementation. L'Office procède actuellement à une réforme d'importance de son processus de réglementation. Ce projet prévoit de nombreuses consultations avec les sociétés à tarifs réglementés ainsi qu'avec les intervenants réguliers. Par exemple, certains projets visent à simplifier la réglementation des oléoducs et des gazoducs de manière à ce que la réglementation de l'ONÉ puisse être compatible avec celle d'autres organismes de réglementation et à revoir les exigences en ce qui a trait aux renseignements à présenter au cours des audiences sur les droits de péage et les coûts de construction. En outre, l'Office a pris l'habitude d'évaluer le rendement de son personnel et le déroulement de ses audiences dès lors que ces dernières sont terminées. Le but de ces évaluations est de permettre au personnel de mieux connaître la valeur du travail qu'ils ont effectué pour les audiences et d'aider les membres de l'Office à être plus efficaces.

3101-A-84001-F

Chapitre 11

Le ministère de l'Environnement

LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	11.1	11-1
Étendue de la vérification	11.9	11-2
Observations et recommandations	11.14	11-3
Service de la conservation del'environnement	11.15	11-5
Les données sur la gestion de la quantité des eaux	11.16	11-6
La recherche sur la gestion des eaux	11.19	11-7
Gestion et contrôle financiers du ministère	11.24	11-7
Subventions et contributions	11.34	11-9
Les accords fédéraux-provinciaux en matière de foresterie	11.38	11-11
Les projets de création d'emplois	11.39	11-12
Les paiements visant à favoriser les innovations dans l'industrie forestière	11.40	11-12
Autre observation	11.42	11-13
Vérifications d'envergure gouvernementale	11.43	11-13
La gestion de la classification des emplois	11.44	11-13
La gestion des déplacements	11.45	11-14
La gestion des biens immobiliers	11.47	11-14

Pièces

11.1	L'utilisation des ressources (1983-1984)	11-4
11.2	Les subventions et les contributions (1983-1984)	11-10

11

LE MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

Introduction

11.1 Le présent chapitre rend compte de la deuxième étape d'un programme de vérification qui s'étend sur plusieurs années que nous mettons en oeuvre au ministère de l'Environnement (MDE). Nous avons adopté cette méthode pour permettre au Parlement de faire un examen plus minutieux de ce ministère très complexe et très diversifié. La première étape portait sur le programme de Parcs Canada dont un compte rendu figure dans le Rapport de l'an dernier.

11.2 Ce sont les Lois de 1971 et de 1979 sur l'organisation du gouvernement qui ont respectivement permis de créer puis de restructurer le ministère. Elles ont eu pour effet de fusionner les services de divers ministères qui travaillaient déjà dans le domaine de l'environnement et des ressources renouvelables.

11.3 Bien que l'on puisse formuler le mandat du MDE simplement comme étant la recherche de l'harmonie entre la société et l'environnement, dans l'intérêt des Canadiens d'aujourd'hui et de demain, il est difficile de l'articuler en raison de certaines complexités administratives, techniques et juridictionnelles.

11.4 Les complexités administratives découlent du fait que le ministère est composé de cinq entités pour ainsi dire autonomes, chacune étant responsable d'un élément du mandat:

- Parcs Canada (un programme distinct) s'occupe de protéger les endroits qui témoignent éloquemment du patrimoine naturel et culturel du Canada et d'inciter les Canadiens à comprendre et à apprécier leur patrimoine de façon à bien le sauvegarder pour les générations à venir;

- le Service de la conservation de l'environnement et le Service canadien des forêts s'occupent conjointement de conserver et de mettre en valeur les ressources renouvelables du Canada: les eaux, les terres, les forêts et la faune ainsi que leurs écosystèmes; ils préconisent également une utilisation et une exploitation rationnelles de ces ressources;

- le Service de la protection de l'environnement s'occupe d'orienter les activités humaines de façon à atteindre et à maintenir une qualité d'environnement qui favorise la santé et le bien-être de l'homme, la santé et la diversité des espèces et des écosystèmes ainsi qu'une bonne utilisation des ressources naturelles;

- le Service de l'environnement atmosphérique s'occupe de faciliter l'adaptation des activités humaines à l'environnement.

11.5 Gérée par un sous-ministre adjoint, chacune des entités possède une autonomie et des pouvoirs importants; chacune est très dispersée puisqu'elle agit dans toutes les régions du pays. Chacune ressemble à un petit ministère.

11.6 Des complexités juridictionnelles surviennent parce que le MDE s'occupe généralement de ressources naturelles qui relèvent d'un autre niveau de gouvernement, qui traversent des frontières internationales et auxquelles de nombreux autres organismes du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et du secteur privé portent un intérêt considérable. Parmi ces ressources naturelles, on compte l'atmosphère, les eaux intérieures, la faune, les forêts, les terres et les eaux souterraines.

11.7 Les complexités intrinsèques sont surtout causées par la nature dynamique des questions environnementales et par leurs complications techniques. Il faut ajouter que plusieurs entités du MDE fournissent un service public continu dans des domaines comme les prévisions météorologiques, l'innovation relative aux produits forestiers, les loisirs, la gestion de projets particuliers sur les eaux, la gestion de l'utilisation des terres et la prévention des inondations.

11.8 Il existe au sein du MDE un grand nombre de disciplines et de compétences professionnelles pour faire face à de telles complexités.

Étendue de la vérification

11.9 Pour donner au Parlement une idée d'ensemble des divers niveaux de gestion au MDE, la présente étape de la vérification rend

compte du résultat des travaux de vérification effectués dans trois perspectives différentes:

- La gestion propre à un service en particulier:
    - Le Service de la conservation de l'environnement
        - les données sur la gestion de la quantité des eaux;
        - la recherche sur la gestion des eaux.
- La gestion des services couvrant l'ensemble du ministère:
    - la gestion et le contrôle financiers;
    - les subventions et les contributions.
- Les services couvrant l'ensemble du gouvernement et rendus en collaboration avec d'autres ministères:
    - la gestion de la classification des emplois;
    - la gestion des déplacements;
    - la gestion des biens immobiliers.

11.10 Nous avons choisi de vérifier le Service de la conservation de l'environnement (SCE) conformément à notre décision d'effectuer au MDE une vérification par étapes. Le mandat de ce service est de favoriser la saine gestion et le développement de trois ressources naturelles canadiennes: les eaux intérieures, la faune et les terres. La pièce 11.1 montre l'importance du SCE au sein du MDE et la place prépondérante qu'occupe la Direction générale des eaux intérieures au sein du SCE. Le service des données sur la gestion des eaux et le service de la recherche sur la gestion des eaux, qui consomment la plus grande partie du budget du SCE, sont deux activités essentielles à la saine gestion des eaux intérieures.

11.11 La gestion et le contrôle financiers constituent une fonction essentielle de la gestion globale du ministère. C'est à ce service qu'incombent les responsabilités suivantes:

- élaboration des politiques et des normes financières et contrôle de la conformité du ministère à ces dernières;

- contrôle et orientation de la mise au point des systèmes financiers;

- analyse financière et examen efficaces des rapports internes et des présentations externes;

- intégration des renseignements financiers et opérationnels.

La vérification de cette fonction a été effectuée à la direction générale du ministère, au SCE et au Service de l'environnement atmosphérique.

11.12 L'importance relative des subventions et contributions est illustree à la pièce 11.1. Puisqu'il intervient pour 77 p. 100 des dépenses, le Service canadien des forêts a été l'objet principal de notre étude dans ce secteur.

11.13 L'étendue des études d'envergure gouvernementale est commentée ailleurs dans le présent chapitre, sous la rubrique appropriée.

Observations et recommandations

11.14 Nos principales constatations sont présentées sous les rubriques suivantes:

- Service de la conservation de l'environnement

- Gestion et contrôle financiers

- Subventions et contributions

- Autre observation

- Vérifications d'envergure gouvernementale.

Service de la conservation de l'environnement

11.15 La Direction générale des eaux intérieures du Service de la conservation de l'environnement se préoccupe d'assurer la saine gestion des eaux intérieures du Canada, conformément aux responsabilités fédérales et aux objectifs nationaux. Bien que ces ressources

appartiennent aux provinces, le gouvernement fédéral assume un certain nombre de responsabilités directes, surtout celles concernant les eaux internationales et interprovinciales. Outre les renseignements qu'elle produit pour sa propre gestion des eaux, la direction générale fournit différents types de renseignements aux gestionnaires des eaux des gouvernements provinciaux, des municipalités et du secteur privé. Ces renseignements sont principalement tirés de deux grandes sources:

- la collecte de données quantitatives sur le débit des cours d'eau et sur le niveau de l'eau des lacs;

- la conduite de recherches appliquées sur un large éventail des aspects de la quantité et de la qualité des eaux, dans deux instituts de recherche.

11.16 Les données sur la gestion de la quantité des eaux. Ces données sont nécessaires pour gérer les eaux internationales et interprovinciales et pour soutenir les activités liées à leur utilisation, que ce soit la navigation, l'irrigation, la production d'énergie hydro-électrique, l'eau potable, l'élimination des déchets, les loisirs, la protection du poisson et de la faune, etc. Les données sont recueillies grâce à un réseau d'environ 2 700 stations de mesurage réparties un peu partout au Canada. Sur les photos, on peut voir des mesures prises dans deux stations éloignées.

11.17 La vérification a porté sur le système de collecte des données de la quantité des eaux. Elle a donc permis d'analyser en détail les procédés utilisés pour justifier la nécessité des données, la collecte des données aux différentes stations de mesurage, le traitement des données recueillies, la diffusion des données traitées et le recouvrement des coûts des services fournis, le cas échéant.

11.18 Nous avons constaté que le système fonctionnait de manière satisfaisante et que l'on tenait compte de l'économie et de l'efficience. A la lumière du travail de vérification que nous avons accompli, nous sommes d'avis que cette activité du Service de la conservation de l'environnement est bien gérée.

11.19 La recherche sur la gestion des eaux. La recherche donne aux gestionnaires les connaissances qui leur permettent de résoudre les nombreux problèmes qui surgissent au cours de leurs travaux:

- solution des conflits relatifs à l'utilisation des eaux: l'élimination des déchets par rapport à l'eau potable, la navigation par rapport à la production d'énergie hydro-électrique, l'irrigation par rapport à l'utilisation industrielle, etc.;

- la réduction des dommages causés par inadvertance aux eaux intérieures par des phénomènes tels le ruissellement des terres agricoles, les pluies acides, l'élimination des produits chimiques toxiques des dépotoirs, les déversements accidentels de pétrole et de produits chimiques, etc.

11.20 La recherche est effectuée dans deux instituts. L'Institut national de recherche en hydrologie, situé à Ottawa, traite de la source et de la destination des eaux dans le cycle hydrologique naturel; l'Institut national de recherche sur les eaux, situé à Burlington (Ontario), traite davantage des aspects chimiques et biologiques des eaux. Ensemble, ils interviennent pour près de 23 p. 100, ou 17 millions de dollars, du budget total de 1983-1984 de la Direction générale des eaux intérieures.

11.21 La haute direction est tombée d'accord avec notre façon de traiter la recherche comme un service à la gestion des eaux et, par conséquent, avec notre méthode de vérifier son utilisation par les gestionnaires des eaux.

11.22 Par suite d'une enquête sur les utilisations réelles et éventuelles des projets de recherches faite à partir d'un échantillon de projets en cours en 1982-1983, nous avons constaté que moins de 30 p. 100 de ceux-ci avaient été utilisés par les gestionnaires des eaux. La plupart des autres projets répondaient aux besoins d'autres chercheurs, de sorte que la recherche effectuée par les instituts semble viser des objectifs théoriques et ne pas apporter un soutien pratique aux gestionnaires qui tentent de résoudre les problèmes de gestion des eaux.

11.23 La haute direction du Service de la conservation de l'environnement convient avec nous que les gestionnaires des eaux retirent des avantages limités de la recherche effectuée par les deux instituts. Elle a également accepté nos suggestions concernant la solution aux problèmes que nous avons décelés et elle a pris des mesures immédiates pour les résoudre.

Gestion et contrôle financiers du ministère

11.24 Comme on le mentionne plus haut, les activités du ministère sont diverses, dispersées dans toutes les régions du Canada et gérées en vertu d'un système de délégation de pouvoirs. Le contrôle de gestion est principalement fondé sur l'importance considérable accordée à l'obligation qu'ont les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux régionaux de rendre compte de leurs activités au sous-ministre.

11.25 Dans notre examen de la gestion financière du MDE, nous avons tenu compte de l'incidence de la complexité administrative du ministère quant aux questions de contrôle et d'obligation de rendre compte. La fonction financière fait traditionnellement partie intégrante du système de contrôles régissant la délégation des pouvoirs.

11.26 La politique du ministère confère à la Direction générale des finances des pouvoirs fonctionnels sur tous les aspects de l'administration financière du ministère; elle lui donne également pouvoir sur les groupes financiers dans les divers services. Dans l'exercice de ses pouvoirs, cette direction agit par dynamique de persuasion, en s'impliquant dans les divers processus de gestion. Toutefois, cette façon de faire ne lui permet pas d'exercer un contrôle indépendant et approprié sur l'exercice des pouvoirs qui ont été délégués et sur la manière d'en rendre compte.

11.27 Les pouvoirs fonctionnels de la direction comprennent la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, des systèmes et des procédés financiers dans l'ensemble du ministère. Ces activités n'ont pas été bien coordonnées. La Direction générale des finances a limité son rôle à l'établissement de systèmes d'information centraux et ne s'est pas occupé de l'élaboration de systèmes spécifiques pour chacun des services. Par exemple, au Service canadien des forêts (SCF), les bureaux régionaux n'ont reçu de la direction générale qu'une orientation globale sur la façon dont le SCF devait mettre au point des systèmes et procédés en vue de la mise en oeuvre d'un important programme de création d'emplois.

11.28 La préparation des presentations au Conseil du Trésor a été déléguée au niveau des services et des programmes. Bien que l'on s'attende habituellement que d'importants rapports ou présentations fassent l'objet d'un examen approfondi de la part de la Direction générale des finances, cette dernière n'en a fait qu'une étude sommaire. Nous avons constaté

qu'il n'existait pas de procédés qui ndiquent la nature et l'étendue des examens à effectuer par la direction, et qu'il n'y avait aucune documentation pour indiquer qu'on effectuait des examens en profondeur. L'intervention de la direction est donc minimale et ne peut guère faire contrepoids aux pouvoirs délégués aux sous-ministres adjoints dans l'exercice de leurs responsabilités hiérarchiques.

11.29 Parmi les nombreux contrats que nous avons examinés, nous en avons relevé cinq, d'une valeur de 1,4 million de dollars, qui n'ont pas reçu l'autorisation nécessaire du Conseil du Trésor. Il n'était pas évident, à ce moment-là, que le ministère avait mis en place des procédés pour assurer la conformité des contrats aux règlements, bien qu'il déclare maintenant avoir formé à cet effet des comités d'examen des contrats, au niveau des services.

11.30 En 1979, nous avons rendu compte des lacunes dans les systèmes relatifs au recouvrement des coûts. Certaines améliorations, certes, ont été observées, surtout dans la définition des systèmes d'établissement des coûts, mais le contrôle des coûts et des factures, à notre avis, n'est pas encore satisfaisant et les systèmes de détermination des coûts présentent encore des lacunes.

11.31 L'analyse financière n'a pas été entièrement intégrée au processus de rapports de gestion, de sorte que la haute direction ne peut être bien informée des incidences financières de ses décisions.

11.32 A notre avis, la fonction financière n'a pas encore la capacité voulue pour exercer un contrôle financier indépendant. Cela est particulièrement important puisque le ministère de l'Environnement est fortement décentralisé et que la délégation des pouvoirs y est grande. Nous formulons donc la recommandation suivante:

11.33 Le ministère devrait examiner le processus de gestion financière et il devrait prendre les mesures qui s'imposent pour permettre à sa Direction générale des finances de mieux exercer ses responsabilités dans les domaines suivants:

- **la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques, de systèmes, de contrôles et de rapports financiers;**

- **la prestation d'une orientation fonctionnelle aux groupes financiers dans les divers services;**

- **l'examen systématique des rapports de gestion et l'analyse de leur incidence financière afin d'assurer une gestion plus efficace.**

Commentaire du ministère: Le ministère considère que le rôle fonctionnel rempli actuellement par la Direction générale des finances est conforme aux exigences d'un ministère fortement décentralisé. Il est toujours possible, de toute évidence, d'améliorer la gestion d'un service et, à cette fin, le ministère a récemment entrepris la révision du rôle du cadre supérieur des finances.

Subventions et contributions

11.34 Les subventions et les contributions sont semblables dans la mesure où elles doivent être approuvées par le Parlement. Elles sont différentes parce que les subventions sont accordées sans conditions tandis que les contributions ne sont versées que selon certaines modalités négociées, qui comprennent l'obligation de faire rapport. Les subventions et les contributions du ministère pour 1983-1984 sont présentées à la pièce 11.2.

11.35 Jusqu'en 1982, les dépenses annuelles du ministère, sous forme de subventions et de contributions, atteignaient en moyenne 16,5 millions de dollars, soit environ 4 p. 100 des dépenses annuelles totales. En 1982-1983, les dépenses dans ce domaine ont atteint plus de 133 millions de dollars (16,3 p. 100) et, se sont élevées à 143 millions de dollars en 1983-1984. Voici les trois principales raisons qui expliquent cet accroissement:

- L'administration des accords fédéraux-provinciaux en matière de foresterie, autrefois assurée par le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), a été remise, en septembre 1982, au Service canadien des forêts (SCF).

- Le MDE a assumé la responsabilité de l'accord Canada-Ontario sur l'amélioration des installations pour l'épuration des eaux usées déversées dans les Grands Lacs.

- Le MDE a entrepris des projets de création d'emplois, de concert avec Emploi et Immigration Canada (CEIC).

11.36 Au cours de notre examen, nous nous sommes attardés sur des subventions et contributions du SCF, une attention particulière étant accordée à celles qui sont octroyées aux régions du Québec et des Maritimes. Nous avons retenu les catégories suivantes:

- accords fédéraux-provinciaux;

- projets de création d'emplois;

- paiements visant à favoriser les innovations dans l'industrie forestière.

11.37 Nous avons constaté, dans un bon nombre de cas, que les subventions et contributions du SCF n'étaient pas administrées de manière satisfaisante. Nos constatations, pour chaque catégorie, sont présentées ci-dessous.

11.38 Les accords fédéraux-provinciaux en matière de foresterie. Les accords étaient administrés par des comités fédéraux-provinciaux chargés d'approuver le versement des fonds en tenant compte de la réalisation de certains objectifs et des résultats spécifiques. Dans la plupart des cas, ce sont les provinces qui présentaient les projets et qui en assuraient la réalisation une fois obtenue l'approbation des comités. Nous avons relevé certaines lacunes dans l'administration des accords. Nous pouvons citer, par exemple, les cas suivants:

- Aux termes de l'accord Canada-Québec, un projet de route forestière, évalué à 14 millions de dollars, a été proposé par le Québec pour relier le Témiscamingue et Maniwaki et pour permettre un accès aux ressources forestières. A la date d'expiration de l'accord, le 31 août 1984, la route n'était terminée qu'à 50 p. 100, elle avait coûté 23 millions de dollars et il faudra dépenser environ 35 millions de dollars de plus pour la terminer.

- Dans une situation connexe, aux termes du même accord, le SCF a accepté en 1982 de financer conjointement le parachèvement d'une autre route reliant Manic et Gagnon et dont la construction avait déjà été entreprise par la province de Québec. Trois millions et demi de dollars ont été dépensés, dont 2,1 millions par le gouvernement fédéral. La section centrale de la route n'est toujours pas achevée et l'on

prévoit qu'il en coûterait 18 millions de dollars de plus pour la terminer.

- Dans un projet de reboisement forestier (34 millions de dollars au total) et en vertu de l'accord avec le Québec, le SCF n'avait pas relevé dans quelle mesure les travaux prévus avaient eu lieu, pour ce qui est, par exemple, du nombre d'hectares reboisés. En outre, rien n'indiquait que tous les propriétaires intéressés avaient été informés de leur admissibilité au programme et des avantages qu'ils pouvaient en tirer. Il n'y a donc aucune assurance que les contributions fédérales ont bel et bien atteint les buts visés.

- Des sommes supplémentaires ont été, dans certains cas, versées aux propriétaires récalcitrants de la Nouvelle-Écosse pour les inciter à éclaircir leur forêt. Ces sommes supplémentaires n'étaient pas prévues dans les modalités approuvées par le Conseil du Trésor. En outre, les stimulants accordés par le SCF, fondés sur les recommandations des ingénieurs forestiers provinciaux, ne sont pas suffisamment justifiés. Par exemple, le montant des sommes supplémentaires n'est pas indiqué.

11.39 Les projets de création d'emplois. Le MDE a participé à un programme mis au point par la CEIC et destiné à créer des emplois à court et à moyen termes. En vertu de ce programme, la CEIC payait les travailleurs directement, et le SCF remboursait les promoteurs de projets de leurs frais généraux. Les dépenses du SCF se sont élevées à 13,4 millions de dollars en 1982-1983 et à 17,2 millions en 1983-1984. Nous avons observé les faiblesses opérationnelles suivantes:

- Nous avons relevé trois paiements à des promoteurs de projets, incluant une somme de 167 000 $ qui n'était pas conforme aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor. Nous nous préoccupons aussi du versement de 4 millions de dollars, effectué sans que les réclamations aient été bien vérifiées. De ce montant, un million de dollars a été versé à des bénéficiaires qui n'ont pas produit les renseignements demandés. Des sommes ont donc pu être versées en trop.

- En 1982-1983 et en 1983-1984, des paiements s'élevant à 1 million et à 4,6 millions de dollars respectivement ont été versés avant que les fonds n'aient été approuvés par le Parlement.

11.40 Les paiements visant à favoriser les innovations dans l'industrie forestière. Le SCF favorise les innovations dans l'industrie des produits du bois grâce à des sommes versées à des organismes sans but lucratif, notamment à certaines universités, à l'Institut canadien de recherche en génie forestier (ICRGF) et à FORINTEK, un organisme voué à la mise au point des produits du bois. En 1983-1984, les dépenses totales au titre de ces activités se sont élevées à 8,7 millions de dollars. De ce montant, 1,6 million de dollars a eté versé avant que la nécessité n'en soit justifiée et 2,3 millions, versés par voie contractuelle, auraient été mieux attribués par le biais du crédit (subventions et contributions) afin que le Parlement s'y arrête en approuvant le budget.

11.41 Le ministère devrait examiner tous les autres accords de contributions dans le but de repérer les lacunes qu'ils contiennent et, dans la mesure du possible, il devrait chercher à apporter des modifications appropriées à ces accords ou à négocier des ententes acceptables. Les accords devraient être négociés de telle façon qu'on puisse entièrement en rendre compte. En mettant en oeuvre de nouveaux accords ou en modifiant ceux qui existent déjà, le SCF devrait établir des politiques et procédés appropriés qui tiennent compte aussi bien des besoins opérationnels que de l'obligation de rendre compte.

> Commentaire du ministère: En 1982, le Service canadien des forêts a pris la responsabilité de l'administration des accords fédéraux-provinciaux en matière d'exploitation forestière qui étaient alors en vigueur. Les politiques et procédés de gestion d'administration connexes, en vigueur depuis de nombreuses années, ne pouvaient être modifiés ou réaménagés que très graduellement. Les gouvernements provinciaux gardaient, bien sûr, la responsabilité de l'application de ces accords. La renégociation des modalités d'application a été jugée de peu d'utilité puisque, dans la plupart des cas, il ne restait qu'un an ou deux avant l'échéance des accords. Le Service canadien des forêts a depuis lors entrepris la négociation d'une nouvelle série d'accords fédéraux-provinciaux en matière d'exploitation forestière, lesquels permettront au gouvernement fédéral de contrôler les dépenses des programmes et les résultats obtenus en participant directement à la réalisation des programmes et en utilisant des systèmes perfectionnés d'information de gestion. Ces accords, et les modalités d'application exigées et approuvées par le Conseil du Trésor, fourniront

l'encadrement requis pour satisfaire aux exigences de l'obligation de rendre compte.

Autre observation

11.42 Terrain loué qui n'est pas toujours utilisé: une situation qui demeure non-résolue dix ans après. On n'a pas encore trouvé de moyens concrets pour donner suite à une recommandation faite par le Comité des comptes publics en 1978 concernant un loyer payé inutilement en vertu d'un contrat de location de 71 ans conclu pour le compte du ministère. Sur une période de 11 ans, le loyer annuel découlant de ce contrat est passé de 0,6 million de dollars au taux actuel de 1,3 million. D'autres précisions sont présentées au chapitre 3.

Vérifications d'envergure gouvernementale

11.43 Trois des vérifications effectuées cette année dans l'ensemble du gouvernement incluaient le ministère de l'Environnement. Les constatations de ces vérifications sont présentées dans d'autres chapitres du présent rapport. Nous donnons ci-après un résumé des résultats dans la mesure où ils s'adressent précisément au MDE.

11.44 La gestion de la classification des emplois. Les procédés suivis pour classifier les emplois du MDE ont été examinés en 1984 dans le cadre de notre vérification d'envergure gouvernementale de la gestion de la classification des emplois. Nos observations visaient plusieurs domaines, notamment les pratiques incohérentes s'appliquant à l'ensemble du ministère, les retards apportés à prendre des mesures correctives suite à une vérification du Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que les lacunes dans le contrôle des activités de classification. Le ministère s'est engagé à prendre les mesures correctives qui s'imposent en réponse à nos observations. Les détails en sont présentés au chapitre 8.

11.45 La gestion des déplacements. Le MDE est l'un des cinq ministères qui ont fait l'objet d'une évaluation pour déterminer si les fonds destinés aux déplacements, pour l'ensemble du gouvernement, avaient été gérés eu égard à l'économie et à l'efficience. En 1983-1984, ce ministère a déclaré des dépenses de 21 millions de dollars relativement aux déplacements.

11.46 Les constatations découlant de la vérification du MDE sont semblables à celles qui s'adressent aux quatre autres ministères. Les détails en sont présentés au chapitre 7.

11.47 La gestion des biens immobiliers. L'examen de la gestion des biens immobiliers effectué dans l'ensemble du gouvernement a porté sur deux questions de vérification ayant trait à Parcs Canada: le contrôle des terrains sur lesquels l'État jouit d'un droit de réversion et la gestion des terres de l'artillerie, de l'amirauté et les terres fédérales. Le détail des observations découlant de cet examen, ainsi que les recommandations les accompagnant, sont présentés au chapitre 6 du présent rapport.

8101-A-84001-F

CHAPITRE 12
LE MINISTERE DE LA DÉFENSE NATIONALE
le 30 octobre 1984

LE MINISTERE DE LA DÉFENSE NATIONALE

LE MINISTERE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Table des matières

	Paragraphe	Page
Étendue de la vérification	12.1	12-1
Observations et recommandations		
Planification, contrôle et évaluation	12.9	12-2
Le cadre de la politique	12.12	12-3
La planification stratégique	12.19	12-5
Les directives aux commandants	12.21	12-6
Les mécanismes de rétroaction	12.24	12-7
Projets d'acquisition d'équipement important	12.4512-11	
Définition des besoins	12.49	12-13
Définition des exigences	12.50	12-13
L'acquisition	12.58	12-14
L'utilisation	12.72	12-17
Exemples de cas	12.75	12-18
L'entretien et l'approvisionnement	12.122	12-31
Les retombées industrielles	12.129	12-33
Construction d'immobilisations	12.142	12-36
L'analyse économique	12.147	12-37
L'examen consécutif à la réalisation	12.14912-39	
Gestion des ressources humaines	12.151	12-39
La planification des effectifs militaires	12.154	12-40
La formation et le perfectionnement des militaires	12.164	12-42
La planification du personnel civil	12.180	12-46
La formation et le perfectionnement des civils	12.184	12-46
Les systèmes d'information sur les ressources humaines	12.187	12-47
Traitement automatique des données	12.192	12-48
La planification stratégique du TAD	12.199	12-50
L'élaboration de systèmes	12.205	12-51
Le contrôle de la gestion	12.209	12-52

Administration financière 12.218 12-55

Pièces

12.1 Examen des étapes de la durée d'utilisation de l'équipement 12-12
12.2 Projets de construction d'immobilisations vérifiés 12-38

12

LE MINISTERE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Étendue de la vérification

12.1 Dans notre première vérification intégrée du ministère, en 1982, nous avons examiné la plupart des grands systèmes de gestion dont dépend l'économie, l'efficience et l'efficacité des opérations du ministère. Il s'agissait, en l'occurrence, des systèmes de planification du potentiel de combat, de planification de l'acquisition de matériel, de mesure de l'efficacité, de gestion des ressources humaines, de gestion des ressources informatiques et des systèmes d'information. Nous avons constaté que des améliorations pouvaient être apportées dans les communications entre le ministère et le gouvernement, dans des secteurs précis de la gestion des ressources humaines ainsi que dans la gestion des ressources d'information et des installations informatiques.

12.2 Au cours de la présente vérification, nous avons examiné l'interaction de ces systèmes, ainsi que la façon dont ils se rattachent à l'ensemble du processus global de gestion. Nous avons également examiné quelques-uns de ces systèmes en détail et d'autres systèmes que nous n'avions pas vérifiés en 1982. Nous avons vérifié, plus précisément, un large échantillon de projets d'acquisition d'équipement, de construction d'immobilisations et de traitement automatique des données pour toutes les étapes de leur durée d'utilisation, et nous avons mis les systèmes à l'essai pour vérifier s'ils donnaient les résultats escomptés.

12.3 **Planification, contrôle et évaluation.** Le Quartier général de la Défense nationale à Ottawa regroupe environ 5 000 militaires et 3 800 employés civils. Ces personnes oeuvrent dans les domaines du commandement et du contrôle des Forces armées canadiennes, ainsi que dans les domaines de la planification, de l'élaboration de la politique et des activités liées à la gestion de l'équipement, du personnel, des finances, des approvisionnements, de la construction, de la recherche et du développement. Nous avons examiné les principaux procédés de gestion conçus pour appliquer la politique gouvernementale à des plans stratégiques et à court terme, des opérations, des extrants et des rapports sur les résultats, et nous avons évalué de quelle façon ils étaient reliés entre eux.

12.4 Équipement. En 1984-1985, le ministère prévoit dépenser environ 2 milliards de dollars pour l'achat de nouvel équipement, soit la somme la plus élevée pour un ministère. Ces dépenses représentent environ 24 p. 100 des dépenses nettes du ministère liées à ses programmes. Nous avons vérifié sept grands projets d'acquisition, d'une valeur de plus de 100 millions de dollars chacun, tout au long de leur cycle d'utilisation. Cette vérification comportait également l'examen de l'état de l'équipement lors de son utilisation. A des fins d'examen, nous avons également sélectionné certaines opérations d'entretien et d'approvisionnement, ainsi que les retombées industrielles reliées à l'un de ces projets - le nouvel avion de chasse.

12.5 Personnel. Avec ses 82 000 militaires et ses 37 000 employés civils, le ministère est le plus gros employeur de la Fonction publique. Nous avons examiné les méthodes de planification de l'effectif (civil et militaire), la gestion de certains aspects de la formation et du perfectionnement des employés (civils et militaires), ainsi que les systèmes d'information de gestion sur les ressources humaines. Nous avons également examiné certains services de formation au niveau du commandement.

12.6 Construction. Le budget 1984-1985 du ministère (173 millions de dollars) consacré à des projets de construction d'immobilisations est un des plus importants au sein du gouvernement. Ces projets ont pour but d'améliorer les installations, de répondre à de nouvelles exigences opérationnelles ou d'appuyer des acquisitions de pièces d'équipement important. Nous avons vérifié 11 projets de construction qui représentent plus de 5 millions de dollars chacun, et un autre projet qui représente un peu plus de 3,6 millions de dollars. Parmi les grands projets, mentionnons l'Unité de radoub de Halifax (93,5 millions de dollars) et le projet d'aménagement de la base de Saint-Jean (Québec) (103,8 millions de dollars).

12.7 Traitement automatique des données. Le ministère se classe au troisième rang dans le gouvernement, pour ce qui est des dépenses consacrées au matériel et aux systèmes de traitement électronique des données. Il consacre environ 77 millions de dollars par année et il emploie 1 000 années-personnes au secteur de l'informatique. Nous avons vérifié 13 systèmes à chacune des étapes de leur élaboration, et nous avons examiné l'efficience et l'efficacité d'utilisation des systèmes en opération. Nous avons également étudié les procédés applicables de planification, de contrôle de projet et de rapports.

12.8 Administration financière. Si l'on fait abstraction des paiements de transfert et du remboursement de la dette publique, le ministère a le plus important de tous les budgets du gouvernement. Nous avons examiné les systèmes de planification financière, de contrôle budgétaire, d'établissement de prévisions et de rapports, ainsi que les rôles et responsabilités de l'agent supérieur des finances au sein du ministère.

Observations et recommandations

Planification, contrôle et évaluation

12.9 Le ministère de la Défense nationale continue de s'adapter à l'intégration et à l'unification de sa structure. Il convient que la nouvelle structure requiert une réorganisation des divers métiers et catégories d'emploi, une modification des structures de l'organisation et de la gestion ainsi que de nouveaux mécanismes pour la structure organisationnelle et de gestion fortement centralisée. Ce processus de modification n'est pas encore terminé. De nombreux éléments fondamentaux du processus de gestion continuent d'être rajustés en fonction du partage des responsabilités et de l'obligation de rendre compte. Parmi ces éléments, on retrouve les énoncés de tâches et de missions, les objectifs liés à la structure des forces, la planification stratégique, l'établissement d'un ordre de priorités, la planification et la gestion des ressources humaines, les directives opérationnelles, le commandement et le contrôle, l'établissement des coûts, la logistique et l'approvisionne-ment, ainsi que les procédés de rétroaction.

12.10 Le système de planification, de contrôle et d'évaluation du MDN semble en général conforme aux systèmes que l'on utilise au sein du gouvernement. Il comporte des éléments d'élaboration de politiques, de planification stratégique, de planification opérationnelle, de contrôle opérationnel et de rétroaction officielle. Dans la pratique, cependant, le système est principalement fondé sur la prise de décisions collectives, le partage des responsabilités et l'établissement de priorités subjectives, le tout conformément aux niveaux de financement alloués par le gouvernement. La stratégie de défense à long terme est affectée par des décisions individuelles concernant la structure des forces; ces décisions sont, à leur tour, influencées par une gamme variée de facteurs militaires, économiques, sociaux, régionaux, techniques et internationaux.

12.11 Nous voulions par la présente vérification apporter un complément à notre examen de 1982 au sujet de la planification, du contrôle et de l'évaluation, en déterminant comment les systèmes individuels s'associent pour former un seul processus de gestion qui se tienne. Nous avons examiné des éléments du processus de gestion du MDN concernant:

- le cadre de la politique,
- la planification stratégique,
- les directives aux commandants,
- les mécanismes de rétroaction.

Le cadre de la politique

12.12 La politique du gouvernement en matière de défense est fondée sur les décisions que prend le Cabinet relativement à la défense et à d'autres questions, sur les orientations que formule le ministre auprès des cadres de la Défense et sur les ententes internationales en matière de défense collective et des facteurs qu'y s'y rapportent comme les ententes NORAD et de l'OTAN. Elle s'insère dans le cadre de la politique canadienne en matière d'affaires étrangères, définie par le ministère des Affaires extérieures en collaboration avec d'autres ministères, y compris le MDN. Il s'agit d'une combinaison des rôles, objectifs et tâches de la défense, des ententes en matière de défense collective et des décisions du gouvernement en ce qui touche la structure des forces.

12.13 En d'autres termes, une structure des forces militaires comporte deux grands éléments qui s'associent pour atteindre le potentiel de combat: le personnel et l'équipement. Le personnel est subdivisé selon les métiers et catégories d'emploi requis pour atteindre les objectifs militaires. L'équipement comprend les armes et l'infrastructure qui soutiennent et augmentent les capacités de soutenir le combat de chaque soldat. En outre, une structure des forces comprend normalement une structure pour les temps de guerre et de paix, ainsi qu'un plan de mobilisation pour assurer une transition efficiente et sans heurt.

12.14 Le fondement de la structure actuelle des forces a été établi en 1975 par suite de la Révision de la structure de la Défense, en termes de pièces d'équipement important et de formation opérationnelle. La structure est fondée principalement sur les besoins en temps de paix plutôt qu'en temps de guerre. Elle a été mise à jour, depuis 1975, par

le biais de décisions précises concernant l'acquisition de pièces d'équipement important comme l'avion de chasse CF-18 et la frégate canadienne de patrouille.

12.15 Le contexte militaire mondial a énormément changé. Au cours des années 1970, la stratégie de l'OTAN a continué de passer de la dissuasion au plan nucléaire à l'aptitude à soutenir le combat classique. Le modèle de structure des forces adopté en 1975 est maintenant considéré par le ministère comme étant en quelque sorte désuet. Il devient donc difficile d'associer les niveaux de potentiel de combat à l'atteinte des rôles et objectifs. De plus, lorsque ce modèle a été conçu, plusieurs facteurs importants n'ont pas été suffisamment définis. Parmi ceux-ci, mentionnons les exigences en matière de soutien pour les périodes de paix et de guerre, l'infrastructure, les opérations et l'entretien, la classification des emplois et des métiers, la mobilisation et la capacité de soutenir le combat. Le coût total de la structure adoptée n'a jamais été établi. Les éléments endossés par le Cabinet en 1975 ne sont pas conformes aux ressources actuelles ou planifiées, et ils ne sont plus pertinents dans certains cas. Bien que les décisions individuelles concernant l'acquisition d'équipement soient fondées sur une analyse en vue de déterminer si on avait les moyens, le prix de revient complet d'une structure des forces proposée n'a jamais été établi. Malgré ces lacunes, le modèle de 1975 continue d'être le seul document qui serve aux discussions avec le gouvernement au sujet de la politique en matière de défense et des solutions de rechange de programmes.

12.16 Compte tenu de l'absence d'une structure des forces à long terme clairement définie et approuvée comme objectif de planification, les dépenses reliées à l'acquisition d'équipement et à la construction d'immobilisations, à l'élaboration des systèmes, au personnel et aux opérations n'ont pas toujours atteint les niveaux de potentiel de combat globaux qui seraient conformes à une telle structure ainsi qu'aux niveaux de financement approuvés. Ainsi, l'examen de la liste des besoins de matériel établie pour les quinze prochaines années par le ministère montre que seule la moitié des exigences prévues originellement peut être satisfaite à l'aide du 25 ou 30 p. 100 du budget de la Défense consacré aux dépenses en capital. Compte tenu des exigences actuelles relatives à la défense et des niveaux de financement actuels, la haute direction doit sans cesse faire des compromis entre un ou plusieurs éléments de l'efficacité de la défense définis par le MDN comme étant la structure des forces, l'état de préparation, le potentiel de combat et la capacité de soutenir le combat.

12.17 A la fin de 1983, le ministère lançait un processus de planification normative fondé sur un examen de la politique et du milieu stratégique. On prévoit établir un modèle de structure des forces (et en établir le coût) qui proposera la capacité militaire conforme aux engagements actuels. Nous croyons qu'il s'agit là d'une étape fondamentale en vue de stabiliser la structure des forces à un niveau acceptable et équilibré selon le contexte fiscal, et que le modèle devrait être présenté au Cabinet de façon à ce que l'on s'entende sur l'établissement officiel d'une structure des forces.

12.18 Le ministère de la Défense nationale devrait concevoir et présenter au Cabinet une structure des forces à long terme pour les temps de paix, et y associer les exigences en temps de guerre. Cette structure pourrait servir de base aux décisions à court terme liées au Système de gestion des secteurs de dépense; elle devrait être conforme à la politique de défense ainsi qu'aux directives fiscales et elle devrait comprendre un plan complet et clairement défini de l'effectif et de l'équipement en temps de paix, un plan proposé en temps de guerre, ainsi qu'un plan de mobilisation.

> Commentaire du ministère: Le ministère accepte cette recommandation. En fait, le processus de planification normative, entrepris en 1983, a pour but d'établir les structures requises pour assurer le respect de la politique du gouvernement en matière de défense, et de soumettre celles-ci au Cabinet dès que possible.

La planification stratégique

12.19 Le système de gestion du programme de défense comporte un processus de définition des buts et capacités de défense. Il comporte aussi un ordre décroissant d'étapes qui se chevauchent, commençant par une évaluation de l'environnement stratégique et se terminant par les capacités appropriées de défense. Le processus de planification du potentiel de combat a été conçu pour justifier le bien-fondé de centaines de projets individuels du programme des services de défense auquel le ministère consacre plusieurs milliards de dollars chaque année. Nous avons examiné des documents qui se rapportent aux quatre premières étapes de ce processus et nous avons relevé d'importantes lacunes. Voici ce que nous pensons de chaque document:

- Les évaluations stratégiques sont destinées à fournir au MDN un aperçu des situations nationales et internationales, actuelles et prévues, qui peuvent influer sur la sécurité du

Canada. Elles constituent un outil restreint en raison des problèmes que posent l'établissement de prévisions valables et l'obtention d'un consensus au sein du ministère. Il n'existe actuellement aucune modification approuvée du document qui porte sur les évaluations stratégiques.

- Les évaluations de la position militaire ont pour but d'examiner les rôles, objectifs et tâches fondamentaux du MDN, ainsi qu'à examiner l'état actuel des forces dont on dispose pour s'en acquitter. Elles devaient d'abord servir à évaluer les solutions de rechange et leur coût. A ce jour, on n'a réalisé aucune évaluation officielle de ce genre.

- Le Guide de planification des ressources a pour but de fournir au personnel des conseils pratiques pour l'élaboration de mesures de défense et pour l'expansion des Forces. Le premier document du genre a été produit en 1978. Il a été révisé chaque année et mis à jour lorsque cela s'avérait nécessaire; cependant, les mises à jour effectuées en 1982 et 1983 n'ont pas reçu l'approbation du ministère. Une troisième mise à jour est prévue.

Les guides de développement des Forces traduisent les conseils fournis par le biais du Guide de planification des ressources en une interprétation plus précise des exigences liées à la politique et aux doctrines, ainsi qu'au personnel et à l'équipement. Ces guides sont préparés à l'intention des éléments aériens, terrestres et maritimes, et ils sont périodiquement revus et mis à jour. Toutefois, les secteurs de juridiction qui se chevauchent, entre les commandements fonctionnels et opérationnels, engendrent de la confusion et un manque d'uniformité dans les guides préparés par les divers éléments. Ainsi, le nombre total d'avions patrouilleurs à longue autonomie mentionné dans le Guide de développement de la force aérienne diffère du nombre mentionné dans le Guide de développement de la force maritime. (Les tâches du commandant, Commandement aérien, et celles du chef de la Doctrine et des opérations aériennes consistent à exercer un contrôle fonctionnel sur tous les avions, alors que celles du commandant, Commandement maritime et du chef de la Doctrine et des opérations maritimes consistent à exercer un contrôle opérationnel sur les avions maritimes.) Le guide prévu pour les services de soutien n'a pas encore été publié.

12.20 Le MDN devrait examiner le processus de planification du potentiel de combat afin de déterminer si, dans sa forme actuelle que décrivent les publications officielles du ministère, ce processus est suffisant pour le développement des Forces et pour l'attribution des ressources. Une fois cette question réglée, les documents requis devraient être produits, approuvés et mis à jour à intervalles réguliers selon un procédé de modification officiel.

Commentaire du ministère: Le ministère convient de la nécessité d'un tel examen.

Les directives aux commandants

12.21 Les directives aux gestionnaires hiérarchiques sont assurées par le biais d'un système de gestion fortement centralisé. L'unification et l'intégration ont donné lieu à une importante centralisation des principaux systèmes du MDN, notamment ceux qui se rapportent au personnel, au soutien logistique, au processus d'approvisionnement et à la gestion financière. Les commandants hiérarchiques ont relativement peu de pouvoir discrétionnaire à ces chapitres.

12.22 Un militaire peut émettre un ordre à un subalterne qui, s'il n'obéit pas, est passible d'une punition. Cela constitue une caractéristique des organisations militaires. Il existe deux grandes catégories d'ordres: les ordres donnés dans un contexte précis et les ordres permanents. Il existe de nombreux ordres permanents écrits touchant tous les aspects de la vie militaire, et ils varient en longueur, de quelques pages à 10 volumes.

12.23 La centralisation des principaux systèmes du ministère a fait en sorte que la majorité des décisions se prennent au Quartier général de la Défense nationale. Cette situation a amené une prolifération d'ordres permanents et d'autres directives aux commandants. La nécessité, en raison de l'unification, d'intégrer les diverses directives et ordres permanents de l'Armée, de la Marine et de l'Air a empiré le problème. En 1983, le ministère a mis sur pied un groupe d'étude chargé d'énumérer tous les ordres et toutes les directives, et de déterminer si ces ordres et directives avaient été émis par les autorités compétentes, s'ils étaient redondants ou s'ils étaient contradictoires. Dans son rapport, le groupe d'étude a exprimé de sérieuses préoccupations vis-à-vis plusieurs aspects de la situation. Il s'est également montré préoccupé du haut niveau de centralisation qu'a entraîné la situation actuelle.

Les mécanismes de rétroaction

12.24 D'après le ministère, il existe quatre façons principales de fournir des renseignements aux gestionnaires sur divers aspects de ses activités:

- **la mesure du rendement (performance)** destinée, entre autres choses, à examiner les données sur l'état de préparation et sur le potentiel de combat;

- **l'évaluation de programmes** destinée à vérifier dans quelle mesure on a atteint les objectifs et les solutions de rechange pour la réalisation de certaines étapes du programme de défense;

- **la vérification interne** destinée à examiner le caractère approprié et le respect des systèmes et procédés du MDN;

- **la rétroaction opérationnelle** qui comprend des rapports sur les exercices opérationnels et sur le potentiel global de combat des Forces armées canadiennes.

12.25 **Mesure du rendement.** Le système de mesure du rendement des activités de défense a été mis sur pied au début des années 1970 par suite d'une décision voulant que la mesure du rendement devienne une fonction courante. Après la Révision de la structure de Défense, en 1975, des mesures de rendement ont été adoptées pour chacune des 55 tâches opérationnelles et des 11 tâches de soutien approuvées par le Cabinet. Depuis ce temps, les mesures ont été révisées et améliorées et elles sont reconnues de plus en plus au sein du MDN. Des mesures pour évaluer l'état de préparation sont en place, et des facteurs du potentiel de combat, des mesures de la capacité à soutenir le combat, ainsi que l'établissement des coûts afférents aux tâches sont en voie d'élaboration. Nous n'avons pas évalué la qualité et la fiabilité des données sur l'état de préparation opérationnelle, fournies par le système. Cependant, en raison des écarts que nous avons relevés dans les données sur l'état de préparation opérationnelle au niveau des unités, nous nous préoccupons des contrôles exercés sur les intrants.

12.26 Nous avons constaté que les plans actuels pour établir le coût des tâches du MDN ne comprennent que les coûts des opérations et de l'entretien, sans tenir compte des dépenses en capital et des frais généraux appropriés. De même, les données sur l'état de préparation n'en comportent aucune sur les activités de soutien et de logistique, malgré

leur importance pour l'état de préparation et pour la capacité de soutenir le combat.

12.27 Le système de mesure du rendement des activités de défense devrait, dans toute la mesure du possible, imputer à chaque tâche la totalité des coûts, y compris les coûts en capital et les frais généraux, et devrait fournir des données sur le rendement des activités de soutien et de logistique.

> Commentaire du ministère: Le ministère a entrepris d'élaborer des méthodes pour mesurer l'efficience. Parallèlement à la réalisation de ce projet, le ministère examinera les façons d'élargir l'étendue du système d'établissement des coûts. Le ministère travaille actuellement à l'inclusion du coût des activités de soutien et de logistique dans les données sur l'état de préparation opérationnelle ainsi que des mesures de la capacité de soutenir le combat.

12.28 Évaluation de programmes. Lors de notre vérification de l'évaluation de programmes, nous avons examiné seulement le groupe d'évaluation d'ensemble du ministère. Lors de sa création en 1972, ce groupe était dirigé par un sous-ministre adjoint, doté de 25 employés et ses études étaient axées sur les méthodes de gestion. Il est mainte-nant dirigé par un chef qui relève d'un sous-ministre adjoint et qui est aidé d'un directeur général, et il compte 12 employés. Jusqu'à tout récemment, ce groupe n'examinait que les questions précises pour lesquelles la haute direction demandait une évaluation indépen-dante. Depuis 1981, année de la publication d'une politique en matière d'évaluation de pro-grammes, l'organisation tend vers une méthode plus poussée et cyclique, et elle se concentre sur la mesure de l'efficacité et du bien-fondé des programmes. Depuis l'adoption d'une structure de composantes d'évaluation, l'étendue de la planification pluriannuelle s'élargit.

12.29 Le groupe de l'évaluation de programmes a toujours eu de la difficulté à abattre la somme de travail qui lui était confiée; c'est pourquoi il a dû retarder des évaluations prévues. La récente adoption d'un cycle d'évaluation étalé sur une période de six ans est venue augmenter encore davantage le volume de travail du groupe.

12.30 Lors de notre examen approfondi de deux évaluations terminées, nous avons constaté que la documentation et la revue des méthodes d'évaluation

proposées auraient pu donner lieu à une meilleure utilisation des méthodes de cueillette des données et, par conséquent, à une meilleure corroboration de plusieurs conclusions d'évaluation. Les rapports des projets d'évaluation sont présentés au sous-ministre ainsi qu'au chef de l'état-major de la défense, mais la mise en oeuvre des mesures est souvent très lente.

12.31 Le ministère devrait concilier son plan d'évaluation de programmes à long terme avec les ressources disponibles.

> Commentaire du ministère: Le ministère accepte cette recommandation. La principale contrainte réside dans les restrictions imposées par le gouvernement au sujet des années-personnes. Le ministère envisage de faire une présentation en vue d'augmenter le nombre des ressources.

12.32 Vérification interne. Dans notre Rapport de 1982, nous indiquions que le ministère était en voie de réorganiser et de redéfinir ses politiques et programmes en matière de vérification interne. Il a émis un manuel de vérification, des méthodes de travail et des programmes de vérification et de formation. Cependant, sa politique relative à la vérification n'est encore élaborée qu'en partie.

12.33 La fonction de vérification interne est disséminée dans tout le ministère. Dans le cadre du processus d'élaboration d'une politique, le ministère a préparé un répertoire des groupes qui pourraient être considérés comme partie intégrante de la fonction de vérification interne et être assujettis à la politique de vérification lorsque celle-ci aura été définie. Le travail de vérification interne est réparti entre 140 groupes et il coûte environ 4 millions de dollars par année. L'absence d'une politique a donné lieu à une disjonction du système dans lequel la structure et les pratiques reconnues remplacent la politique et les groupes peuvent fonctionner de façon indépendante.

12.34 Bien que le ministère respecte bon nombre des normes établies par l'organisme central en matière de vérification interne, nous avons des réserves vis-à-vis du respect des normes en matière d'étendue de la vérification, de la politique, des liens hiérarchiques, de l'intégration des activités de vérification et de la planification à long terme. Certaines mesures ont été prises pour améliorer la planification de la vérification interne, et le ministère insiste beaucoup sur la méthode fondée sur les résultats.

12.35 La vérification interne n'a eu qu'une faible incidence sur le processus de gestion centrale. Le directeur général de la vérification n'a pas le pouvoir de vérifier les opérations militaires; il effectue très peu d'examens des grands projets d'immobilisations et il n'a pas examiné en profondeur les procédés-clés de gestion comme la planification, l'attribution des ressources, le contrôle budgétaire et les ressources humaines. A notre avis, une décision sur les responsabilités et une élaboration d'une politique valable de vérification interne entraîneront un élargissement de l'étendue de la vérification. Ces mesures amélioreront la qualité des services rendus au sous-ministre et au chef de l'état-major de la défense.

12.36 Nous avons constaté que le comité de vérification ministériel consacre peu de temps à la vérification interne et que la haute direction participe peu à la planification de la vérification. L'examen de la qualité et les rapports sur l'efficacité et l'efficience de la vérification interne sont insuffisants.

12.37 Le ministère devrait terminer l'élaboration de sa politique de vérification interne, élargir l'étendue de la vérification, préparer un plan de vérification à long terme et y incorporer un processus de contrôle de la qualité afin d'assurer le respect des normes.

Commentaire du ministère: Le ministère accepte cette recommandation. Il a déjà commencé à examiner la situation afin de donner suite à la constatation des vérificateurs. Il a également pris des mesures pour améliorer le processus de planification de vérification et pour en assurer une application plus soignée à l'ensemble de ses services. L'élaboration d'un programme de contrôle de la qualité a été intentionnellement retardée par suite de vérifications et d'examens effectués récemment par des organismes internes et externes. Le ministère a considéré que ces examens remplaçaient de façon efficace tout autre système d'examen. Comme le ministère pense que le nombre d'examens effectués par les organismes centraux diminuera dorénavant, il a entrepris l'élaboration d'un programme de contrôle de la qualité. L'élaboration de la politique du ministère en matière de vérification en est à sa phase finale, et elle devrait être approuvée cette année.

12.38 Rétroaction opérationnelle. Les exercices opérationnels assurent l'entraînement essentiel pour les temps de guerre, à tous les niveaux. Pour qu'ils constituent un élément efficace du processus de rétroaction, les exercices doivent être conçus de façon à mettre à l'essai la capacité de tous les éléments du MDN et des Forces armées canadiennes à travailler ensemble pour s'acquitter des missions en temps de guerre, ainsi qu'à vérifier la capacité de l'ensemble du système à attribuer de maigres ressources à des tâches critiques dans des moments de tension qu'entraîne un temps de guerre.

12.39 Dans cette optique, toute une gamme d'exercices sont prévus chaque année. Il peut s'agir soit de petits exercices destinés à mettre à l'essai de petits groupes par rapport à des objectifs restreints, soit d'exercices de plus grande envergure destinés à mettre à l'essai l'interaction de l'ensemble du système. Étant donné que la délégation des pouvoirs et responsabilités est essentielle pour assurer le succès des opérations militaires, le MDN estime qu'il n'est pas pratique pour le Quartier général de concevoir tous les exercices opérationnels. En temps normal, c'est le niveau supérieur qui établit les objectifs et qui met à l'essai les niveaux plus bas qui relèvent de lui. Il s'ensuit alors une réaction à la chaîne d'exercices à chacun des niveaux inférieurs. Le ministère met sur pied un important système de tests et de rétroaction en vertu duquel les exercices sont axés sur des objectifs établis par la haute direction et sont interprétés et rendus plus précis à chacun des niveaux inférieurs. Dans ce contexte, le processus d'exercice peut être considéré comme un processus à deux volets, descendant et ascendant.

12.40 Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de point de départ de tout le processus. Le chef de l'état-major de la Défense n'impose pas à intervalles réguliers des exercices complets d'envergure qui engageraient le Quartier général de la Défense et tous les commandements des Forces canadiennes pour vérifier dans quelle mesure on atteint les objectifs de défense du Canada. Les seuls exercices d'envergure tenus régulièrement et qui engagent le Quartier général et tous les commandements sont ceux de l'OTAN, et ils ne sont pas conçus expressément pour le Canada. Les bases, formations et commandements préparent leurs propres calendriers d'exercices et les présentent au quartier général qui les compile et les approuve. Des rapports subséquents sont présentés aux "parrains" de ces exercices, mais les données pertinentes ne sont pas communiquées au quartier général de façon systématique en vue de renseigner la haute direction sur l'état de préparation opérationnelle des Forces armées canadiennes. Les rapports mensuels préparés par les commandants au sujet

de l'état de préparation opérationnelle ne renferment que des données restreintes sur la capacité de combat des différentes formations.

12.41 Le ministère devrait envisager une refonte du processus de rétroaction opérationnelle afin de s'assurer que les militaires qui occupent des postes supérieurs organisent régulièrement des exercices d'envergure qui engagent simul-tanément le Quartier général et tous les commandements. Ces exercices effectués à un niveau élevé devraient constituer la première étape du processus conçu pour mettre à l'essai la capacité globale des forces à atteindre les buts et objectifs établis et servir de base pour la planification d'exercices à des niveaux inférieurs.

> Commentaire du ministère: Le processus de rétroaction opérationnelle est la responsabilité du sous-chef de l'état-major de la Défense, qui s'est récemment vu confier la tâche de mettre au point un système complet de rétroaction. Ce système comprendra des instructions au sujet des exercices dans le cadre de la formation opérationnelle.

12.42 Le ministère devrait mettre sur pied un processus destiné à évaluer les activités d'exercices opérationnels à tous les niveaux et présenter régulièrement des rapports appropriés à la haute direction.

> Commentaire du ministère: Le ministère accepte cette recommandation, qui sera appliquée dans le cadre du processus de rétroaction que le sous-chef de l'état-major de la défense doit mettre sur pied.

12.43 Pour être entièrement utiles à la haute direction et pour permettre la compa-raison des résultats avec les politiques, les plans et les coûts, les données que produisent les divers mécanismes de rétroaction devraient être coordonnées et liées aux extrants et aux résultats des politiques et plans à long terme (les mesures prises et leurs conséquences). Le comité ministériel de vérification et d'évaluation de programmes a été mis sur pied pour améliorer la coordination de la rétroaction. A l'heure actuelle, il le fait pour deux de ces mécanismes seulement: la vérification interne et l'évaluation de programmes.

12.44 Le ministère devrait assurer la coordination des données sur la mesure du rendement, l'évaluation de programmes, la vérification interne et la rétroaction opérationnelle, afin d'assurer la présentation de

rapports complets et opportuns à la haute direction, sur le degré d'atteinte des objectifs et de réalisation des tâches de la Défense.

Commentaire du ministère: Le ministère convient de la nécessité de présenter des rapports plus complets et plus opportuns à la haute direction. Comme première mesure, il compte améliorer ses divers systèmes de rétroaction. Il travaille actuellement à déterminer le service le plus approprié pour consolider les divers intrants mentionnés dans la recommandation, afin d'assurer la cueillette des données requises pour réaliser les tâches et atteindre les objectifs de la Défense.

Projets d'acquisition d'équipement important

12.45 Depuis 1975, le ministère a lancé divers projets d'acquisition d'équipement important visant à rencontrer les objectifs et priorités énoncés au moment de la Révision de la structure de la Défense. Bon nombre de ces projets sont importants. Ainsi, les projets d'acquisition du nouvel avion de chasse et de la frégate canadienne de patrouille représentent chacun un coût total évalué à plus de 5 milliards de dollars.

12.46 Les projets de cette envergure exercent une grande pression sur les systèmes de gestion et du personnel. Ils supposent une vaste gamme de facteurs d'interaction externes, interministériels et ministériels en ce qui concerne les intérêts régionaux et industriels, les considérations technologiques et les facteurs sociaux. Cependant, malgré toutes ces diffi-cultés, les projets doivent être réalisés dans les délais prévus, et en fonction du budget alloué pour que la structure des forces requise par les militaires pour respecter les engagements aux plans national et international puisse être appuyée et atteindre un niveau satisfaisant d'efficacité, selon les niveaux de financement autorisés. Les techniques en usage, plus nouvelles et plus complexes, exigent plus d'expérience, ainsi que l'application uniforme de compétences techniques militaires pour ce qui est de l'acquisition, de la gestion des projets, de l'entretien et d'autres activités de soutien pendant la durée d'utilisation de l'équipement.

12.47 Nous avons examiné le processus de gestion de sept projets d'acquisition d'équipement important pendant leur durée d'utilisation. La pièce 12.1 indique les diverses étapes que nous avons examinées au cours de la présente vérification et au cours d'une vérification

antérieure. Nous avons tenu compte non seulement de l'équipement fondamental, mais aussi des installations de soutien, des services, de la conception, de la formation, du logiciel informatique, de l'approvisionnement et de l'entretien.

12.48 Nous avons également examiné les opérations de trois centres d'entretien et de sept centres d'approvisionnement, en ce qui concerne le cycle d'utilisation de l'équipement et l'état de préparation global des Forces canadiennes, et nous avons examiné la gestion et le contrôle des retombées industrielles, dans le cas du projet d'acquisition du nouvel avion de chasse.

Définition des besoins

12.49 Chacun des projets que nous avons examinés au cours de cette étape a pu être lié aux tâches et objectifs du ministère. Cependant, comme nous l'avons mentionné au sujet de la nécessité de préparer un plan approuvé de la structure des forces, il est difficile pour le MDN de démontrer dans quelle mesure ces projets répondent à des objectifs d'efficacité militaire à long terme. Cela ne signifie pas pour autant que les projets individuels n'ont pas donné lieu à une augmentation des capacités de défense, mais simplement que le ministère était incapable de juger si les projets en question tenaient suffisamment compte de l'économie et de l'efficience, tout en contribuant au plan à long terme de la structure des forces ou de déterminer dans quelle mesure ces projets constituaient une stratégie optimale pour maximiser l'efficacité globale de la défense à l'aide des ressources disponibles.

Définition des exigences

12.50 Pour bien définir les exigences, les gestionnaires doivent décrire le rendement escompté du produit final dans les conditions d'opération prévues. Ils doivent tenir compte des exigences de soutien et des coûts en fonction de la durée d'utilisation, notamment en ce qui concerne l'entretien, les pièces de rechange, la formation du personnel, l'armement et l'approvisionnement d'autre matériel nécessaire pour rendre l'équipement opérationnel au cours de sa durée prévue. Ils doivent également élaborer des plans qui équilibrent les besoins militaires avec les limites de financement et les restrictions de temps, avec d'autres activités du ministère et avec un nombre important d'objectifs, entraves et règements externes.

12.51 Nous avons examiné l'étape de définition des exigences pour six des sept projets. Nous avons relevé deux secteurs précis où il y a place pour de l'amélioration: la définition des exigences de soutien et leur coût, ainsi qu'une description complète du rendement escompté.

12.52 Exigences et coût du soutien. L'acquisition de systèmes d'armement important dont la mise au point se poursuit toujours comporte énormément de risques techniques et d'incertitudes, surtout dans les domaines de la visualisation du concept des opérations et de la projection des exigences de soutien et de ses coûts et de leur durée d'utilisation. Dans chacun des six projets examinés, nous avons jugé incomplète l'analyse des exigences de soutien et des coûts de durée d'utilisation qui s'y rapportent, notamment pour la formation essentielle, les ressources humaines, les installations, les pièces de rechange, etc. Dans bon nombre de cas, les coûts n'avaient pas été entièrement établis au moment où la demande pour approbation de fonds a été présentée.

12.53 Devant la complexité du processus d'acquisition d'immobilisations, et devant les problèmes que pose la définition des coûts réels et des exigences qui se rapportent aux grands projets d'acquisition d'équipement important, plus précisément ceux qui comportent des éléments de technologie en voie d'élaboration, la réalisation des étapes importantes du processus d'approbation est souvent retardée. Il arrive quelquefois qu'à cause de la conjoncture des débouchés et du caractère particulier de l'équipement dont on fait l'acquisition, l'entretien, le soutien logistique et les concepts de formation, ainsi que les exigences en matière de financement qui s'y rattachent sont souvent établis après que le Cabinet et le Conseil du Trésor aient approuvé les fonds destinés au projet.

12.54 Pour certains des projets d'acquisition d'immobilisations, le Cabinet a fixé un plafond de financement qui est demeuré inchangé malgré les modifications apportées aux caractéristiques du rendement,aux coûts du projet ou au concept des opérations. Dans ces cas, le ministère se trouvait devant le choix difficile de réduire le nombre de pièces d'équipement ou de retarder des éléments de soutien importants avec l'espoir de les inclure dans des budgets ultérieurs. Dans le cas de l'avion de chasse CF-18, le ministère a choisi de reporter l'acquisition de certains éléments et sous-systèmes.

12.55 Caractéristiques du rendement. Pour les projets d'acquisition des avions Aurora et des véhicules blindés tout usage, le ministère n'a pas

établi de façon certaine les caractéristiques du rendement escomptées. Dans le cas de l'avion Aurora, certaines exigences n'ont pas été mentionnées dans la définition des exigences.

12.56 Le véhicule blindé tout usage était d'abord considéré en partie comme un véhicule tous terrains de combat à faible intensité, et comme un véhicule de reconnaissance. Il devait également servir à l'entraînement pour le fonctionnement d'un char de combat. Cependant, on avait stipulé, selon le ministère, un véhicule sur roues, limitant ainsi ses capacités de rouler sur toutes sortes de terrains et le véhicule choisi est considéré comme ayant une valeur restreinte pour remplir ces fonctions.

12.57 Le ministère devrait examiner, en collaboration avec le Conseil du Trésor, des solutions de rechange à l'approbation du financement fixe pour l'achat d'équipement important qui en est encore à l'étape de la mise au point.

> Commentaire du ministère: Le ministère verra s'il lui est possible d'appliquer cette recommandation.

L'acquisition

12.58 L'acquisition de matériel devrait tenir compte de l'économie et répondre aux caractéristiques établies lors de la définition des exigences. Elle doit également être conforme aux lignes directrices et aux règlements du gouvernement. L'étape d'acquisition comporte les appels d'offres pour la conception, la mise au point d'un concept des opérations et d'une conception détaillée, la passation d'un marché, le contrôle de la fabrication de l'équipement et la mise en service de l'équipement. L'équipement "déjà disponible",comme l'avion de chasse CF-18, ne devrait pas, en théorie, comporter d'appels d'offres pour la conception, ou de conception détaillée, mais pourrait souvent nécessiter une modification en profondeur ou une adaptation afin de répondre aux exigences des Forces canadiennes.

12.59 Conception. Le ministère a lancé des appels d'offres pour la conception ou a fait une sélection équivalente de l'équipement "déjà disponible" dans le cas de cinq des grands projets d'acquisition d'équipement que nous avons examinés (l'avion de chasse CF-18, la fregate de patrouille, l'avion patrouilleur à longue autonomie Aurora, le char Léopard et le véhicule blindé tout usage). Outre les conceptions proposées, le ministère et d'autres organismes gouvernementaux ont

examiné les facteurs de rendement, le temps et le coût, en fonction de la durée d'utlisation, les options, ainsi que les retombées industrielles et régionales qui s'y rattachent. C'est par le biais d'un processus complexe de conciliation des plafonds budgétaires, des restrictions en matière de temps, du rendement et des exigences de soutien, des facteurs industriels et régionaux, des résultats des essais sur place et des démonstrations de prototypes que les offres ont été choisies et recommandées au Cabinet.

12.60 Le concept des opérations pour l'équipement choisi, qui décrit l'emplacement des unités, les taux d'utilisation, les systèmes de soutien requis et les coûts qui s'y rapportent, est généralement élaboré au moment de l'étape de la définition des exigences. Pour ces cinq projets d'acquisition examinés, le concept des opérations n'a pu être entièrement défini qu'une fois que les décisions finales furent prises au sujet du nombre et du type d'unités à acheter en fonction des plafonds budgétaires imposés.

12.61 Toute cette situation peut engendrer le problème suivant: les cahiers des charges, qui doivent normalement être terminés après l'étape de l'appel d'offre pour la conception ou après celle de la sélection, sont toujours en cours de règlement au moment du processus de production, comme ce fut le cas pour le nouvel avion de chasse. Ce genre d'incertitude peut influer grandement sur le coût total de la livraison d'équipement entièrement opérationnel.

12.62 Le ministère devrait prendre des mesures pour réduire au minimum les incertitudes au sujet du concept des opérations liées à l'équipement important et, dans la mesure du possible, pour s'assurer que la conception soit entièrement élaborée et approuvée avant que la production ne commence.

> Commentaire du ministère: Le ministère convient que les concepts des opérations devraient être définis de façon aussi rigoureuse que possible avant que ne commence la production des systèmes d'armes. Quant à l'approbation et l'élaboration de la conception, il s'agit d'une tout autre question. Lorsqu'ils proposent une conception destinée à répondre aux exigences du MDN, les fabricants ne sont pas toujours en mesure de fournir autre chose qu'une conception de base éprouvée (par exemple, pour une carlingue d'avion) et dont on soit sûr qu'elle répond aux exigences du Canada en matière de rendement des systèmes secondaires. Cette limite vient du

fait que les fabricants ne sont pas prêts à assumer les coûts liés à des modifications complètes des systèmes, sans assurance de récupération des coûts, si leur soumission est rejetée. Le ministère essaie de réduire les risques au minimum en consultant des ingénieurs au sujet de modifications et d'évaluations techniques.

12.63 Passation de marchés. Nous avons examiné la phase de passation des marchés de l'étape d'acquisition de cinq des sept projets d'acquisition d'équipement important et, à notre avis, cette phase était de façon générale bien gérée. Nous croyons toutefois que deux secteurs méritent plus d'attention, soit la définition des responsabilités par rapport à d'autres ministères, et la communication des changements apportés à l'étendue ou au coût des projets.

12.64 Les projets de cette envergure demandent une collaboration étroite entre le MDN et les autres ministères concernés. Pour deux des six projets, nous avons relevé des problèmes que posaient la définition des responsabilités des autres ministères et leur participation. Dans le cas de la frégate canadienne de patrouille, un important protocole d'entente avec le ministère des Approvisionnements et Services (MAS), qui définissait la gestion de l'équipe affectée au projet, n'avait pas encore été signé au moment de l'étape de production parce que les deux ministères n'arrivaient pas à s'entendre sur le libellé des responsabilités hiérarchiques des membres de l'équipe provenant du MAS. Dans le cas du projet de prolongation de la vie des destroyers, les efforts déployés par le ministère pour atteindre les objectifs en matière d'expansion industrielle se sont traduits par l'acquisition d'un radar non reconnu qui ne répond toujours pas aux exigences opérationnelles.

12.65 Le Conseil du Trésor exige des ministères qu'ils signalent les modifications apportées à l'étendue ou au coût d'un projet. A notre avis, les composantes d'un projet financé par le biais de marchés supplémentaires ou à même les budgets d'entretien et de fonctionnement, lesquels influent sur le rendement de l'équipement ou exigent des éléments de soutien supplémentaires pour rendre le matériel opérationnel, constituent des changements du coût ou de l'étendue d'un projet qui devraient être officiellement signalés le plus tôt possible, et de façon détaillée au Conseil du Trésor. Dans le ca de certains projets, (notamment le nouvel avion de chasse C-18), il n'était pas manifeste que cette démarche ait été respectée autrement que par le biais de rapports de progrès semi-annuels ou lors de présentations devant le Comité supérieur d'examen interministériel.

12.66 Le ministère devrait s'assurer que les modifications importantes apportées à l'étendue ou au coût d'un projet d'acquisition d'immobilisations sont signalées de façon officielle au Conseil du Trésor, dès qu'elles sont portées à sa connaissance.

> Commentaire du ministère: Le ministère convient que les modifications importantes apportées aux grands projets d'immobilisations devraient être communiquées au Conseil du Trésor dès qu'on en connaît la teneur. Le ministère voit à élaborer des méthodes qui lui permettront d'améliorer sa capacité de prévoir les frais liés aux opérations et à l'entretien, s'assurant ainsi dès le début que le Conseil du Trésor a été mis au courant de tous les coûts éventuels.

12.67 Production. Durant l'étape de fabrication aussi bien que durant les étapes de définition et de mise au point, le MDN, le MAS et les autres ministères concernés doivent mettre sur pied une équipe de gestion dont les membres sont suffisamment compétents pour contrôler les projets, signaler les progrès aux organismes centraux, régler les problèmes et les modifications qui ont été apportées, veiller à ce que les produits et composantes soient de qualité satisfaisante et conseiller les gestionnaires des ministères concernés. Il faut apporter une grande attention à la sélection d'un personnel qui possède l'expérience nécessaire, la constance dans la réalisation d'un projet, la mentalité et la motivation pour travailler sur de grands projets de l'État.

12.68 Nous avons examiné l'étape de production de six des sept projets et nous avons conclu que la gestion de cette étape était en général satisfaisante. Nous avons relevé deux secteurs où il y a lieu d'apporter des améliorations. Il s'agit du contrôle de la qualité et de la normalisation des systèmes de gestion des projets.

12.69 Pour deux des six projets, il est arrivé que les pratiques du ministère en matière de contrôle de la qualité ne soient pas respectées. Nous avons constaté que certaines pièces de rechange de piètre qualité ont été acceptées pour le programme Delex et pour le camion de 2,5 tonnes. Dans ces deux cas, le ministère n'avait pas fait en sorte de remplacer les pièces rejetées, dans les délais prévus par la garantie. Ces questions ont été signalées au ministère, et ce dernier est en voie de prendre des mesures correctives.

12.70 Le MDN ne dispose pas d'un système de base de contrôle des projets qui pourrait être adapté à tout projet d'acquisition d'équipement. Un système de gestion de projets informatisé est mis sur pied pour chaque projet d'acquisition d'équipement. Toutefois, il arrive souvent que ces systèmes ne soient pas mis sur pied assez tôt. La présentation des données sommaires sur les progrès et sur les coûts 'est pas normalisée pour tous les projets et les données communiquées à la haute direction sont souvent imprécises, ou ne sont pas communiquées assez rapidement et assez souvent.

12.71 Le ministère devrait mettre sur pied un système de base de gestion des projets qui comporte un choix d'applications et qui servirait à tous les grands projets.

> Commentaire du ministère: Le ministère est conscient du problème. Il est en voie d'élaborer un document sur la gestion des projets qui exposera tous les principes et la procédure pour réaliser un projet jusqu'à l'étape d'utilisation. Le ministère envisage de présenter ce document au début de 1985.

L'utilisation

12.72 L'étape d'utilisation d'un projet comprend l'entreposage et la distribution, la garde et la sécurité, l'utilisation proprement dite et l'entretien. Nous avons examiné l'utilisation et l'état de préparation opérationnelle de quatre pièces d'équipement (le camion de 2,5 tonnes, le véhicule blindé tout usage, l'avion patrouilleur Aurora et l'avion de chasse CF-18), ainsi que les méthodes de gestion de certains centres d'approvisionnement et d'entretien de l'équipement.

12.73 État de préparation opérationnelle. L'état de préparation opérationnelle de l'ensemble des Forces armées est grandement influencé par l'état de l'équipement, la disponibilité des pièces de rechange et des services de soutien et la disponibilité d'un nombre suffisant d'employés dûment formés. Pour quatre des projets examinés, nous avons constaté que les niveaux d'état de préparation étaient inférieurs aux niveaux d'abord prévus.

12.74 Les problèmes reliés à l'état de préparation opérationnelle démontrent la contradiction entre les niveaux de financement actuels et la perception qu'a le ministère des exigences pour le respect de ses

engagements. Cette situation vient appuyer notre position, c'est-à-dire que le ministère a besoin d'une structure des forces dûment approuvée conçue en fonction des niveaux de financement établis par le Cabinet.

Exemples de cas

12.75 Char Léopard. En mai 1976, le MDN a reçu l'autorisation du Cabinet pour l'achat de 128 chars Léopard, au coût de 187,1 millions de dollars, en vue de remplacer les vieux chars Centurion dont se servait le Canada pour remplir ses engagements envers l'OTAN. Le MDN a également été autorisé à équiper un escadron opérationnel au Centre d'entraînement au combat, à la base de Gagetown, et de fournir des chars à l'École des blindés de la base de Gagetown et à l'École du génie du matériel terrestre de la base de Borden.

12.76 La catégorie des chars Léopard comporte trois modèles: le char de combat C1, un véhicule blindé de récupération et un poseur de ponts blindé. Au total, 77 chars de combat, 5 véhicules de récupération et 4 poseurs de ponts ont été livrés aux Forces canadiennes en Europe. Du nombre livré au Canada, on compte 37 chars de combat, 3 véhicules de récupération et 2 poseurs de ponts. La livraison des chars Léopard était terminée en juillet 1979.

12.77 Dans le cadre de notre étude d'envergure gouvernementale de la gestion du matériel, effectuée en 1980, nous avons conclu que lors de l'acquisition des chars Léopard on avait tenu dûment compte de l'économie et de l'efficience. Au cours de la présente vérification, notre examen de l'étape d'utilisation a démontré que le soutien en matière de pièces de rechange des chars répondait de façon satisfaisante aux besoins opérationnels, comme le définit le MDN.

12.78 Bien qu'il existe des normes pour l'entretien et la réparation, elles ne sont généralement pas appliquées pour mesurer le rendement de l'entretien. Nous avons remarqué des écarts importants entre le volume de travail des services d'entretien et le nombre de ressources humaines disponibles, et cette situation a donné lieu à des arriérés de travail considérables.

PHOTO

Entretien des chars Léopard, à la base des Forces canadiennes de Lahr, en Allemagne.

12.79 Véhicule logistique moyen. Ce projet consistait en l'acquisition d'un véhicule pour remplacer le camion de 2,5 tonnes utilisé depuis 1952. L'acquisition visait des camions de 2,5 tonnes, des remorques de 1,5 tonne, des abris, des trousses pour véhicule spécialement équipé et des composantes de soutien logistique qui s'y rattachent, au coût total de 337 millions de dollars.

12.80 Un marché a été conclu avec un fabricant canadien, en mars 1981, pour l'acquisition de 2 767 camions de 2,5 tonnes, et ceux-ci ont été livrés avant le mois de janvier 1984. Un marché a été conclu avec un autre fabricant, en 1984, pour l'acquisition de 791 remorques. En mars 1984, l'acquisition de 1 250 trousses pour véhicule spécialement équipé en était encore aux premières étapes de la passation des marchés.

12.81 Comme ce fut le cas pour d'autres acquisitions de matériel, examinées au cours de cette étape, nous n'avons trouvé aucune documentation qui indique de façon satisfaisante sur quoi l'on fonde les caractéristiques du rendement ou la quantité des articles achetés. Nous avons cependant constaté que les besoins en matière de service étaient liés aux rôles, tâches et objectifs du ministère, et que toutes les solutions de rechange valables ont été envisagées. Le choix d'une solution a été fondé sur une analyse soignée des coûts et avantages relatifs.

12.82 Sur les 2 767 véhicules acquis pour les besoins des Forces régulières et pour ceux de la Réserve en temps de guerre, il y avait un surplus de 191 et on les a attribués à la Milice pour des activités en temps de paix.

12.83 Le ministère a choisi de refuser la garantie proposée par le fournisseur parce qu'elle était trop coûteuse (3,5 millions de dollars). On peut se demander pourquoi le ministère a pris cette décision, abstraction faite des motifs d'ordre économique, puisqu'une garantie exige que le fournisseur accepte la responsabilité de la conception pour tout le véhicule, y compris les éléments modifiés à partir de la conception originale. On retrouve dès le début des preuves de pièces défectueuses et de corrosion des véhicules. Quelques bases ont reçu de nouveaux véhicules qui portent des taches de rouille et les préposés au

contrôle de la qualité en ont aussi relevées sur les véhicules stationnés a l'entrepôt du fournisseur. Le ministère vérifie la corrosion dans son programme d'inspection régulière.

PHOTO

Les camions de 2,5 tonnes qui servent aux manoeuvres à la base des Forces canadiennes de Lahr, en Allemagne.

12.84 Des pièces défectueuses ont eu pour effet de réduire le degré d'état de préparation opérationnelle des véhicules. Parmi les exemples des problèmes que nous avons relevés en novembre et décembre 1983, on pourrait citer les pannes de la cartouche filtrante pour la direction assistée et les défectuosités aux chapeaux de valve, aux radiateurs et aux bandes de freins hydrauliques. Le matériel a été remplacé sans frais, lorsqu'il s'est avéré que les défectuosités relevaient de la responsabilité du fabricant.

12.85 Il existe des normes de rendement au travail pour les tâches de réparation et d'entretien, mais elles ne sont pas régulièrement comparées aux heures réelles consacrées au travail. Ainsi, les écarts ne font pas l'objet d'une enquête. De plus, les décisions du MDN de confier les réparations à l'un de ses services ou à des sous-traitants ne sont pas toujours fondées sur une analyse suffisante.

12.86 Véhicule blindé tout usage. A la fin de 1973, le ministère a lancé un projet d'acquisition d'un véhicule blindé tout usage. Il a choisi un modèle suisse à six roues, et il a passé un contrat avec un fabricant canadien en vue de la construction de 491 véhicules sous licence. Il existe trois catégories de ce modèle, soit le véhicule d'entraînement d'équipages de chars "Cougar", le véhicule de transport de troupes "Grizzly" et le véhicule de récupération "Husky". Les véhicules devaient être fabriqués à un coût ne dépassant pas 150 millions de dollars, en dollars de 1975-1976. Les premiers véhicules ont été livrés en 1978, et tous avaient été livrés en septembre 1982.

PHOTO

Soulèvement d'un moteur à l'aide du véhicule de récupération Husky.

12.87 Les besoins en matière de service pouvaient être liés aux rôles, tâches et objectifs du ministère, et le type et le niveau du service requis étaient clairement définis.

12.88 On a constaté que l'analyse des solutions de rechange et la sélection en fin de compte du modèle suisse étaient de façon générale conformes aux besoins définis. Cependant, en choisissant un véhicule sur roues, le MDN a accepté de restreindre sa mobilité dans certaines conditions, notamment dans la boue épaisse, en vue de réduire ses coûts en capital et ses coûts d'opération par rapport à un véhicule chenillé. En raison de sa mobilité restreinte sur les terrains de tous genres, le véhicule ne répond pas aux besoins en matière de reconnaissance et d'entraînement tactique lors des exercices toutes armes en Europe, et il ne peut servir avec efficacité de véhicule d'entraînement d'équipages de char. Le ministère juge valable le rendement de ce véhicule blindé dans ses rôles de soutien à l'attaque et de transport des troupes de l'infanterie, par rapport aux véhicules chenillés.

12.89 Le nombre de véhicules commandés (715 originellement) a été établi d'après les exigences normalisées d'une brigade. Une première acquisition de 491 véhicules était prévue en fonction du plafond de 150 millions de dollars mais, en décembre 1975, le MDN a constaté que les coûts avaient augmenté d'environ 30 p. 100. Une demande de fonds supplémentaires pour l'acquisition des 491 véhicules a été refusée mais, en novembre 1976, le Conseil du Trésor autorisait l'acquisition de 350 véhicules, ainsi que du matériel de soutien. En 1978, on autorisait une modification en vue d'augmenter le nombre de véhicules à 491; ceci était rendu possible principalement grâce à l'utilisation d'une partie du fonds des éventualités ainsi qu'à l'achat de pièces de rechange qui comportait un dégrèvement de la taxe de vente fédérale.

12.90 Le véhicule de récupération Husky fait l'objet des mêmes restrictions que tous les autres véhicules sur des terrains en mauvaise condition. De même, il est incapable de soulever ou de remorquer d'autres véhicules blindés et ce, bien que son rôle consiste justement à les dépanner. Lors de manoeuvres réalisées à la base de Valcartier, en 1982, le véhicule Husky ne put effectuer 74 p. 100 des dépannages. Par conséquent, les unités blindées utilisent par routine des appareils différents pour la récupération. Des modifications au treuil ont

amélioré le rendement du Husky et on continue à chercher les moyens d'améliorer la mobilité du véhicule.

12.91 Nous nous inquiétons des rapports du MDN sur l'état de préparation opérationnelle de ces véhicules blindés. Nous avons examiné, en présence des officiers responsables, 22 véhicules sur un total de 146 aux bases de Valcartier et de Gagetown. Bien que les rapports du ministère aient déclaré jusqu'à maintenant que la totalité de ces véhicules étaient opérationnels, nous avons constaté que seulement 41 p. 100 des véhicules n'avaient aucune défectuosité, lorsque nous en avons vérifié les composantes essentielles comme les tourelles, le système d'engrenage mécanique et l'imperméabilisation. Ces défectuosités consistaient en des pannes de batteries (23 p. 100), des tourlles qui refusaient de tourner (46 p. 100) et des problèmes de flottaison (30 p. 100).

12.92 Les contrôles exercés sur les coûts du personnel affecté à l'entretien étaient insuffisants et il n'existait aucune norme de rendement qui permette la comparaison avec les heures réelles consacrées à l'entretien.

12.93 Programme de prolongation de la vie des destroyers (Delex). Ce programme vise à prolonger la vie opérationnelle de certains navires de guerre spécialement choisis en attendant leur remplacement par de nouveaux navires de combat. Il consiste en l'acquisition de matériel nouveau destiné à remplacer à bord de 16 destroyers à vapeur, les systèmes de navigation, de communication et de combat désuets. Sur les 16 navires, 10 feront l'objet d'améliorations diverses en vertu du programme, et tous les 16 feront l'objet d'améliorations destinées à les maintenir en état de prendre la mer. Ce programme représente le travail minimal requis pour garder un nombre suffisant de navires sûrs, au plan opérationnel, en vue de permettre au MDN de remplir ses engagements d'ordre national et international, en attendant l'acquisition de navires de remplacement.

12.94 En 1980, le Conseil du Trésor approuvait un programme de l'ordre de 213,8 millions de dollars au titre d'immobilisations et d'entretien et de fonctionnement pour le radoub de 16 navires. Le programme devrait prendre fin d'ici 1987.

12.95 L'une des conditions du programme est que quatre navires soient radoubés par l'Unité de radoub du Pacifique, et que les 12 autres le

soient par des entreprises privées, par le biais d'appels d'offres. En 1983, trois destroyers ont été radoubés en vertu du programme Delex, portant ainsi à dix le nombre total de navires dotés d'équipement neuf.

12.96 Nous avons constaté que le ministère avait effectué une analyse soignée des solutions possibles en vue de maintenir une flotte apte au combat. Les exigences de soutien ont été définies de façon satisfaisante, mais nous n'avons pu trouver d'estimation de la totalité des coûts afférents à la durée d'utilisation.

12.97 L'acquisition se fait conformément à la procédure énoncée dans le Plan de mise en oeuvre du projet et, à mesure que le programme progresse, il y a réduction du temps et des coûts réels pour les radoubs subséquents.

12.98 Bien que le MDN ait indiqué originellement la nécessité d'un système radar reconnu déjà fabriqué pour le programme Delex, le radar mis au point par une compagnie canadienne a fait l'objet d'une promotion de la part des ministères de l'Expansion indus-trielle régionale et des Approvisionnements et Services, puis il a été accepté par le MDN pour satisfaire à une exigence du gouvernement en rapport avec le contenu canadien. D'après la plus récente évaluation du ministère, la livraison de ce système accusera un retard de trois ans. Le premier navire qui doit recevoir le nouveau radar aura à utiliser au contraire un système inapproprié prêté par la compagnie-mère située au Royaume-Uni, alors que les deuxième et troisième navires recevront une version commerciale non reconnue du système de radar requis. Nous avons également remarqué que le ministère partageait avec la compagnie le coût de règlement d'une défectuosité imprévue et inaccep-table décelée dans le premier modèle, lequel coût s'élève à 400 000 $ jusqu'à maintenant.

12.99 Nous nous sommes rendus compte qu'il y avait des faiblesses occasionnelles sur le plan du contrôle de la qualité. Il s'en est suivi que le ministère a accepté des soupapes pneumatiques à haute pression défectueuses à deux occasions successives de la part du même fabricant canadien. Le fournisseur était censé avoir corrigé le deuxième envoi de soupapes afin de régler les défectuosités relevées dans le premier. Les deux envois avaient été payés entièrement au coût de 35 000 $, et le MDN n'a pu obtenir de remboursement parce que la période visée par la garantie était expirée. On procède à l'aliénation des soupapes défectueuses, mais le ministère des Approvisionnements et Services a

invité le même fournisseur à présenter une offre pour des soupapes destinées à la même utilisation.

PHOTO

Installation d'un nouveau mât à bord du HMCS Nipigon, dans le cadre du projet Delex.

12.100 Frégate canadienne de patrouille. En décembre 1977, le Cabinet autorisait une étude de définition de projet de l'ordre de 63 millions de dollars concernant la phase 1 d'un programme de remplacement des navires. La phase 1 comportait l'acquisition de six navires. Un bureau de programme a été mis sur pied, et le ministère a lancé un appel d'offres aux entreprises canadiennes en vue de la conception et de la construction de six navires entièrement autonomes. En juillet 1983, on apprenait que le soumissionnaire choisi était une compagnie de la côte est. Le contrat passé avec cette compagnie prévoit la construction de trois navires, ainsi que l'adjudication de marchés de sous-traitance à deux autres entreprises de la province de Québec pour les trois autres. Le premier navire devrait être livré en 1989, et le dernier, avant 1992. Le ministère estime que la répartition du travail entre trois entreprises donnera lieu à une augmentation des coûts d'environ 58 millions de dollars pour la phase 1. Le coût total prévu pour la phase 1 est de 5,5 milliards de dollars, dont 234 millions devaient être dépensés en 1983-1984.

PHOTO

Dessin de la nouvelle frégate canadienne de patrouille.

12.101 Les frégates ont été rendues nécessaires par suite de la décision du gouvernement de maintenir une flotte de surface apte au combat, ainsi que par l'ancienneté de la plupart des navires de la flotte. Nous avons constaté que l'établissement des options était lié aux tâches courantes du MDN.

12.102 Les exigences des caractéristiques fondamentales ont été suffisamment définies ainsi que celles qui sont liées au soutien de la frégate. L'option choisie a été comparée, en termes de potentiel de combat, à 100 navires semblables construits récemment. La définition

finale des exigences tenait compte des soumissions de l'industrie ainsi que de l'étude et du travail continus de conception de la part du ministère. Cependant, peu de documents démontrent que des estimations relatives au coût total de la durée d'utilisation ont été faites pour évaluer les options. Le ministere n'a pas fait récemment d'acquisitions de navires qui lui permettent de fournir des données concernant le coût par rapport à la durée d'utilisation, données sur lesquelles on puisse fonder les estimations relatives aux frégates. La plupart des analyses étaient axées sur les coûts d'acquisition, qui représentent seulement entre 25 et 30 p. 100 de la totalité des coûts afférents à la durée d'utilisation.

12.103 Nouvel avion de chasse. En avril 1980, le Cabinet choisissait le CF-18 comme le nouvel avion de chasse du Canada. Le MDN a été autorisé à acquérir 137 appareils et le soutien logistique qui s'y rattache (pièces de rechange, entretien et matériel de formation) auprès d'un fabricant américain pour un coût total de 2,99 milliards de dollars, en dollars de 1979-1980 (ou 4,02 milliards, de dollars, en dollars de l'année budgétaire). En 1981, le gouvernement américain acceptait de renoncer à certains frais de recherche et de développement liés au projet CF-18, et le gouvernement canadien offrait, selon une entente à parts égales, d'affecter au projet une somme égale à celle à laquelle les États-Unis avaient renoncé. Le MDN a par la suite posé une option prévue au contrat, concernant l'acquisition d'un avion de chasse supplémentaire. En conséquence, les fonds affectés au programme sont passés à 3,07 milliards de dollars canadiens (en dollars de 1979-1980), avec un plafond de l'ordre de 4,10 milliards de dollars (en dollars de l'année budgétaire). A la fin de 1981, le MDN obtenait l'approbation pour une augmentation du budget à 5,19 milliards de dollars (en dollars de l'année budgétaire) pour compenser les effets de l'inflation et du taux de change.

12.104 Le CF-18 remplacera la flotte complète des avions CF-101 et CF-104, ainsi que les avions CF-5 affectés aux opérations de l'OTAN, qui sont entrés en service au début des années 1960. Le nouvel appareil tout usage remplira des missions de souveraineté et de défense aérienne au Canada, ainsi que des missions air/air et air/sol en Europe et en Norvège.

12.105 D'après notre examen des premières étapes de la durée d'utilisation des avions, le potentiel de combat requis et les missions opérationnelles à effectuer pour le compte du NORAD et de l'OTAN ont été

clairement définis. Le nombre approximatif d'avions dont le ministère doit faire l'acquisition a été déterminé par le Cabinet.

12.106 L'appel d'offre pour le nouveau chasseur s'est déroulé en deux étapes. En 1977 et 1978, l'équipe d'évaluation du ministère a réalisé des programmes d'évaluation militaire rigoureux des six avions proposés, et le bureau interministériel de gestion du projet a étudié les offres.

12.107 Durant la seconde étape, les soumissions ont été ramenées aux offres visant les CF-16 et les CF-18. Nous avons constaté que l'analyse du potentiel militaire et des propositions avait été rigoureuse. Cependant, comme l'avion proposé était nouveau, et comme les données accessibles aux analystes sur le rendement étaient peu nombreuses, la plupart ont été établies à partir de données historiques reliées à d'autres avions. La présentation faite au Conseil du Trésor en 1979 n'indiquait pas le taux de fiabilité et le niveau des risques associés à tous les éléments de soutien logistique. De plus, elle n'indiquait pas clairement quelles pièces d'équipement de mission devaient être acquises en 1980, ni de quelles pièces d'équipement de soutien qui s'y rattachent on devait faire l'acquisition ultérieurement.

12.108 En 1980 et 1981, le bureau de gestion du projet a entrepris la définition des exigences relatives aux pièces de rechange initiales, ainsi qu'au matériel de soutien à l'entretien de l'appareil. A ce stade, le bureau a établi une estimation sommaire des coûts, fondée sur les données fournies par l'entrepreneur et sur les données que renferme le système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Parallèlement, le bureau de gestion du projet du MDN et l'entrepreneur négociaient un accord de base sur les commandes. Cet accord décrivait les méthodes de passation des marchés et la méthode d'établissememnt du prix des pièces fournies par l'entrepreneur.

PHOTO

Le CF-18 à la base des Forces canadiennes de Cold Lake, Alberta.

12.109 En vertu de cet accord, l'entrepreneur présente d'abord des propositions à un prix "qui ne doit pas dépasser une certaine somme", ce qui a engendré jusqu'à maintenant des prix qui étaient de 35 à 45 p. 100 en sus des coûts définitifs prévus. Des plafonds fixes d'encouragement

sont ensuite négociés à 120 p. 100 des coûts que spécifient les contrats. En raison de la nature de cet accord, les prix définitifs à payer au titre des marchés ne seront connus qu'après 1988; cependant, la conciliation effectuée à ce moment-là permettra de déterminer les coûts totaux pour l'avion et pour le matériel de soutien, mais pourrait ne jamais régler la question du prix des pièces individuelles.

12.110 Notre examen des trois premières années d'acquisition de pièces de rechange et de services d'entretien nous a fait constater ce qui suit:

- Les données de six systèmes différents sont utilisées pour exercer une surveillance sur les commandes et sur la réception des articles, et pour contrôler les engagements. Cependant, ce n'est qu'en septembre 1983 que ces systèmes ont permis la comparaison des coûts réels et des coûts prévus des exigences avec les niveaux budgétaires attribués.

- Les estimations de coûts fournies par l'entrepreneur à la première étape du processus d'approvisionnement n'étaient pas fiables. Des écarts considérables ont été relevés entre l'estimation initiale et le prix proposé "qui ne doit pas dépasser une certaine somme". Le tableau 1 renferme des exemples.

Tableau 1

Description de l'article	Estimation initiale ($de 1980-1981)	Augmentation prévue diminution (1981-1983)	Prix proposé "qui ne doit pas dépasser..." (en %)
Système d'antenne 981	9,00 $	2 077,29 $	22
Appareil de résistance 042	1,19 $	299,19 $	25
Boulon autoserveur			

automatique	2,00 $	140,43 $	6 921
Cheville de porte	50,00 $	1 495,61 $	2 892
Porte de circuit	180,00 $	4 920,74 $	2 633
Assemblage tubulaire	5 546,24 $	899,40 $	(516)
Distribution	3 000,00 $	12 008,71 $	300
Dispositif de commande	1 008,00 $	3 095,61 $	207
Reservoir à carburant	26 376,00 $	45 227,75 $	71

- Le budget d'approvisionnement initial en pièces de rechange a été entièrement engagé dans la deuxième moitié de 1982. Cette situation a donné lieu à l'annulation de propositions de prix reliées à 75 contrats, évalués à 125 millions de dollars. Afin que les Forces armées reçoivent les pièces de rechange essentielles de façon à satisfaire aux exigences, le personnel affecté au projet a structuré l'accord sur les pièces de rechange et sur le prix des pièces payables sur-le-champ, afin d'ouvrir la voie à d'autres négociations.

- Les méthodes utilisées pour l'acquisition de pièces de rechange n'ont pas respecté la présentation au Conseil du Trésor, et environ 200 millions de dollars ont été budgétisés pour les exigences initiales en matière de pièces de rechange sans tenir compte du projet. Par suite de cette modification, entre 75 et 100 millions de dollars en termes de pièces de rechange requises, dûment imputables au projet, seront financés séparément.

- Les méthodes utilisées pour l'aquisition de services initiaux de réparation et de remise à neuf n'ont pas respecté la présentation au Conseil du Trésor. Une somme approximative de 148 millions de dollars, dûment imputable au budget en capital consacré au projet, sera imputée à l'entretien et au fonctionnement.

12.111 Comme le plafond de 2,34 milliards de dollars a été établi en 1977, avant qu'un certain nombre d'exigences liées au projet ne puissent être définies de façon précise, certaines exigences relevées ont dû être reportées. Au cours des sept années suivantes, comme il avait accès à plus d'information, le ministère avait relevé des projets liés à l'achat du CF-18 dont la valeur approximative s'élevait à 3,5 milliards de dollars, mais qui n'étaient pas compris dans ce projet. Il s'agit d'articles jugés indispensables et d'autres dont on considère l'acquisition comme fortement souhaitable lorsque les fonds le permettent. Tous devront être examinés en fonction des fonds restreints affectés au Programme des services de défense et en fonction de bon nombre d'autres exigences des Forces canadiennes.

12.112 Le ministère a demandé l'autorisation du Conseil du Trésor, en 1980, pour n'inclure dans le projet qu'un approvisionnement initial d'armes en vue de répondre aux exigences opérationnelles immédiates. Le Cabinet a reconnu que le ministère aurait besoin, plus tard durant la décennie, d'armes supplémentaires et d'avions de remplacement.

12.113 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le bureau de gestion du projet contrôlait les coûts et l'affectation des fonds conformément aux autorisations du Conseil du Trésor. Bien que la présentation originale du projet ne les définisse pas de façon assez précise, le projet respecte le budget autorisé, par le biais de décisions du ministère en ce qui concerne l'imputation, à l'entretien et au fonctionnement, des coûts de pièces de rechange et du matériel d'entretien évalués à l'heure actuelle à 225 millions de dollars.

12.114 Notre vérification comportait un examen des ententes conclues entre le ministère des Approvisionnements et Services et la Defence Contract Audit Agency des États-Unis, pour la vérification des contrats passés entre le MDN et le fabricant des CF-18. Nous avons constaté que le MAS n'avait pas fourni des directives suffisantes à l'agence au sujet des vérifications à effectuer pendant ou après l'exécution du contrat relatif aux CF-18. En conséquence, durant la période allant de 1980 à 1983, le bureau de gestion du projet n'a obtenu aucune garantie à l'effet que l'entrepreneur ne facture que les coûts qui s'appliquent au Canada, en vertu du contrat.

12.115 Les niveaux d'aptitude au service des CF-18 pour les 18 premiers mois d'utilisation (pour 32 avions) étaient passablement inférieurs à l'objectif du MDN pour des avions déjà rodés, dans un contexte d'utilisation régulière. Pour répondre aux exigences opérationnelles, le ministère obtient les pièces de rechange qui lui manquent soit en accélérant le processus d'approvisionnement, soit en prélevant les pièces sur des avions en réparation. Le ministère ne considère pas cette situation anormale, compte tenu de la nouveauté de l'avion et d'une expérience semblable que vit la United States Navy and Marine Corps avec cet appareil.

12.116 **Avion patrouilleur à longue autonomie Aurora.** En juillet 1976, le ministère a passé un contrat avec un fabricant américain en vue de l'acquisition de 18 avions patrouilleurs à longue autonomie Aurora, ainsi que du matériel de soutien qui s'y rattache, à un coût de plus de 1 milliard de dollars, en remplacement des avions Argus CP-107, en service depuis 1958. Les livraisons de ce nouvel avion aux bases de Greenwood et de Comox ont eu lieu entre mai 1980 et juillet 1981.

PHOTO

L'avion patrouilleur à longue autonomie Aurora, au cours d'un vol de reconnaissance.

12.117 Nous avons constaté que les besoins avaient été bien définis et qu'ils étaient liés aux tâches et objectifs du programme. Les caractéristiques fondamentales de l'appareil ont été suffisamment définies, mais il y a eu d'importantes omissions dans la définition des exigences de soutien.

12.118 L'acquisition de l'approvisionnement initial a été retardée en raison de la définition tardive des pièces requises et des retards considérables dans la livraison de bon nombre d'articles. De plus, on a connu, avec l'avion Aurora, une succession innombrable de problèmes attribuables à des pièces défectueuses.

12.119 Dans la définition des exigences, on mentionnait les trousses de pièces de rechange requises pour desservir les avions qui sont affectés aux bases de l'OTAN, mais ces trousses n'ont pas été inscrites dans la présentation au Conseil du Trésor ou dans les marchés d'acquisition. On est en voie de faire l'acquisition de deux trousses de secours. Jusqu'à maintenant, les pièces requises pour desservir les avions en déploiement proviennent d'un stock régulier restreint, réduisant ainsi le stock disponible pour le reste des avions de la flotte. Cette situation a contribué à empirer des pénuries de pièces de rechange qui ont donné lieu à du "cannibalisme" considérable de pièces de divers avions, situation qui augmente le temps d'immobilisation des appareils qui s'ensuit. A la base de Greenwood, par exemple, lorsque l'un des 14 avions est immobilisé pour plusieurs jours en raison d'un entretien régulier ou du remplacement de certaines pièces, il est placé en "cannibalisation" et les pièces sont retirées pour réparer d'autres avions. Aucun avion ne reste dans cet état pendant plus de 60 jours, mais l'équivalent d'au moins deux avions de la base l'ont été de façon continue, depuis leur entrée en service en 1980. En outre, un nombre important d'avions sont continuellement retenus au sol pour fins d'inspection ou de réparation. La moyenne du niveau d'aptitude au service que l'on a atteinte pour les preières deux années et demie d'opération constituait la norme minimale requise pour réaliser les missions de vol.

12.120 Toute heure de vol de chaque avion Aurora est programmée pour une fin quelconque, et les escadrons à la base de Greenwood ont réussi à

réaliser leurs programmes. Des normes d'utilisation sont établies, et le rendement réel est enregistré et contrôlé pour la flotte qui est répartie entre les trois escadrons de la base.

12.121 Il n'existe aucune norme quantitative valable pour la réparation des avions Aurora. L'incitation première à atteindre l'efficience consiste en une déclaration quotidienne qui indique à quel moment chaque avion sera en état de service. L'efficacité quotidienne est établie en fonction du respect de ces déclarations. Les indices quantitatifs, comme le nombre d'heures d'entretien pour 1 000 heures de vol, donnent une idée d'ensemble de l'efficience globale, bien que ces données soient trop vastes pour permettre un contrôle rigoureux.

L'entretien et l'approvisionnement

12.122 **Entretien.** Nous avons examiné les unités de radoub à Halifax et à Esquimalt, ainsi que le Dépôt d'ateliers à Montréal. Les unités de radoub effectuent les réparations pour le Commandement maritime, et le Dépôt d'ateliers répare principalement l'équipement de la Force mobile et effectue les grandes réparations des navires dans les installations civiles du fleuve Saint-Laurent. Ces services assurent également l'entretien pour d'autres unités des Forces canadiennes de la région, ils fabriquent des composantes et ils effectuent des assemblages pour le système d'approvisionnement de la Défense. Les navires membres de l'OTAN sont également réparés sur demande. Ces services jouent également un rôle dans la formation des divers métiers. Bien qu'elles soient sous contrôle militaire, les unités de radoub ne comptent que des employés civils, alors que le Dépôt d'ateliers comporte surtout des employés militaires.

12.123 Lors de notre étude de 1980 sur la gestion du matériel, nous avons exprimé certaines réserves au sujet des systèmes et méthodes auxquels le MDN avait recours pour définir la capacité, mesurer l'efficience, élaborer des normes de travail appropriées et compiler des données sur les coûts, et pour signaler le rendement de ces installations ou services. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que certains progrès avaient été réalisés, mais que les mêmes problèmes demeuraient. Aucun des services de réparation ne disposait de systèmes de mesure appropriés.

PHOTO

Le chantier de radoubage de l'Atlantique, à Halifax.

12.124 Les systèmes d'information de gestion sur l'entretien de l'équipement utilisé pour les éléments Air, Terrestre et Mer ne fournissent pas de données opportunes pour les prises de décisions quotidiennes au sujet de l'entretien. Comme ces systèmes ne sont pas en direct, ils sont utiles surtout pour des renvois statistiques en vue de prises de décisions qui concernent le génie, au Quartier général de la Défense nationale.

12.125 Le ministère devrait prendre des mesures pour améliorer la gestion de ses trois principaux services d'entretien en ce qui concerne la définition de la capacité, la mesure de l'efficience, les normes de travail, les données sur les coûts et les rapports sur la mesure du rendement, à la fois pour les temps de paix et de guerre.

> Commentaire du ministère: Le ministère continuera de s'occuper de ces problèmes tout en tenant compte du fait que le volume de travail fluctue dans tous les services, qu'ils doivent maintenir une capacité de temps de guerre et que les demandes auxquelles ils doivent répondre changent à mesure que l'on fait l'acquisition de nouvel équipement et qu'on le met en service.

12.126 Approvisionnement. Le système d'approvisionnement des Forces armées canadiennes est le principal système utilisé en temps de paix pour la planification, l'acquisition, l'entreposage et la distribution de matériel et d'équipement à toutes les unités des Forces armées canadiennes, au Canada et à l'étranger. Il gère environ 1,5 million d'articles ordinaires évalués à plus de 10 milliards de dollars, dont 7,7 milliards dans les bases et stations, et 2,4 milliards dans les centres d'approvisionnement. On consacre chaque année environ 1 milliard de dollars à l'approvisionnement.

12.127 Quatre grands centres d'approvisionnement situés à Edmonton, Toronto, Montréal et Moncton répondent à des demandes des quatre coins du pays et du monde. Chacun de ces centres doit assurer un service entièrement intégré aux opérations terrestres, aériennes et maritimes, surtout dans sa région, et, au besoin, à tout autre endroit où sont cantonnées les Forces armées canadiennes.

12.128 Nous avons examiné les services d'approvisionnement et d'entreposage dans trois centres d'approvisionnement, deux centres d'entretien et une base. Notre examen a porté sur la planification du travail, l'utilisation des ressources, le contrôle du matériel et la mesure du rendement. Dans l'ensemble, nous estimons que les opérations, en temps de paix, des centres d'approvisionnement sont bien gérées. Nous avons cependant relevé quelques problèmes précis auxquels on apporte des mesures correctives dans le cadre d'un projet actuel destiné à améliorer le système d'approvisionnement. Pendant notre vérification, nous n'avons pas examiné la capacité éventuelle du système en temps de guerre.

Les retombées industrielles

12.129 Le Programme de retombées industrielles exige que les parties qui se voient adjuger un marché par le gouvernement du Canada, assurent des retombées pour le Canada, selon les modalités du contrat.

12.130 La compensation est un type de retombée industrielle. Une compensationpeut prendre la forme d'un investissement, du transfert de technologie ou de travaux qui ne sont pas nécessairement reliés directement à un achat du gouvernement à l'étranger, mais effectués au Canada par un entrepreneur étranger, en vue de compenser l'achat à l'étranger. L'autre forme de retombée industrielle est plus directe. Il s'agit du contenu canadien, lorsque l'équipement visé est construit, en partie ou en totalité, au Canada.

12.131 Depuis l'achat, en 1975, de l'avion patrouilleur à longue autonomie Aurora puis d'autres acquisitions militaires importantes comme celles du char Léopard et du nouvel avion de chasse, des ententes régissant les retombées industrielles, qui représentaient quelques milliards de dollars, ont été négociées.

12.132 La passation des marchés incombe au ministère des Approvisionnements et Services qui reçoit des conseils juridiques de la part du ministère de la Justice. C'est le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) qui est responsable de l'administration des compensations industrielles, c'est-à-dire de l'interprétation des intentions du gouvernement au sujet des retombées industrielles, ainsi que de la négociation de l'inclusion de ces retombées dans les contrats d'acquisition des grands projets de l'État. Avant la réorganisation du mois de décembre 1983, cette responsabilité était assumée par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Le MEIR n'a qu'une influence restreinte sur l'achat de biens ou l'acquisition de services confiés à des sous-traitants canadiens par un fournisseur étranger; l'achat demeure la prérogative du fournisseur. Cependant, le MEIR est tenu de faciliter le choix d'entrepreneurs canadiens éventuels, en les aidant lors des soumissions ainsi que dans leur preparation à la production. Le ministre du MEIR a le droit d'autoriser ou de refuser toute opération non précisée dans le contrat et réclamée par le four-nisseur étranger comme une compensation admissible aux termes du contrat d'acquisition.

12.133 Au cours de notre vérification, nous avons évalué le caractère approprié de la gestion des compensations industrielles dans le cadre de

contrats d'acquisition en rapport avec le nouvel avion de chasse. Les retombées industrielles pour le Canada qui découlent de ce contrat devraient atteindre environ 3 milliards de dollars et comprendre des engagements d'investissement, des contrats avec des fournisseurs canadiens (biens et services) et le transfert de technologie.

12.134 Nous avons certaines inquiétudes en ce qui concerne les aspects suivants du processus de gestion des retombées industrielles: rôles et responsabilités des ministères; répartition régionale des marchés; méthodes utilisées pour approuver les réclamations pour des compensations économiques; rapports sur le rendement, et vérification.

12.135 Rôles et responsabilités des ministères. L'administration incombe surtout au MEIR qui approuve les réclamations pour des compensations économiques, mais le MEIR, le MAS et antérieurement Industrie et Commerce ont assumé la responsabilité première de l'acquisition de diverses pièces d'équipement à des époques différentes, et leurs objectifs se chevauchent lorsqu'il s'agit de financer des sources d'approvisionnement pour répondre aux besoins de l'État. En conséquence, la gestion globale des retombées n'est pas fondée sur des objectifs, politiques et plans clairement définis. Ces facteurs ont dû être clarifiés officieusement pour chacun des grands projets de l'État, ainsi que dans le mémoire d'entente conclu par les ministères concernés. Par contre, le libellé des marchés d'acqui-sition fait état de cette absence de définition. Les principaux entrepreneurs qui fournissent le matériel au MDN ont parfois été en mesure de négocier des conditions favorables, fondées sur le libellé des dispositions sur les retombées industrielles dans des marchés relatifs aux compensations; cependant, l'expérience acquise en matière d'administration des compensations afférentes au CF-18 a permis l'élaboration d'un modèle de marché qui devrait permettre de mettre un frein à cette situation dans le cas de programmes ultérieurs.

12.136 Répartition régionale des contrats. La répartition régionale des retombées n'a pas été un sujet controversé tant qu'il n'a pas été évident que les offres provenaient presque exclusivement de fabricants ontariens qui se voyaient adjuger la majorité des marchés liés aux composantes et aux pièces fabriquées pour le CF-18. Le programme de retombées industrielles ne pouvait être plus précis en ce qui a trait à la répartition régionale des retombées et, sauf pour quelques placements précis au Québec, le marché d'acquisition des CF-18 ne stipulait pas que les compensations devaient être réparties équitablement entre les

diverses régions. Le marché a été conclu avant même que le fournisseur ne soit avisé que l'on escomptait que les contrats qui comportent une compensation soient répartis dans les provinces, à certains paliers prévus. Le MAS estime que l'inclusion d'une clause prévoyant la répartition régionale des retombées industrielles aurait pu influer grandement sur le coût d'acquisition.

12.137 Le ministère de l'Industrie et du Commerce a contribué à assurer un meilleur équilibre régional en aidant les entreprises régionales à présenter des offres couronnées de succès pour ce qui est des contrats qui comportent une compensation découlant de l'achat du CF-18.

12.138 Toutefois, l'administration des retombées industrielles a débuté par une dotation insuffisante des membres de l'équipe du projet CF-18 qui provenaient du ministère de l'Industrie et du Commerce. De même, l'équipe a dû faire face à des complications imprévues au début du projet. Le règlement des questions associées à la répartition régionale du travail constituait justement une source de travail imprévue.

12.139 **Méthodes d'approbation**. Dans le cas du projet CF-18, le MAS a remis en question les méthodes administratives du ministère de l'Industrie et du Commerce, et il a tenté de faire annuler l'acceptation d'une réclamation de compensation par ce ministère. Le projet s'est déroulé pendant 18 mois sans que soit signé un protocole d'entente entre le MDN, le MAS et Industrie et Commerce. Durant cette période, les trois ministères ont été en mesure de régler progressivement la plupart de leurs différends.

12.140 **Rapport sur les réclamations et vérification**. Les méthodes utilisées pour veiller à ce que les réclamations pour des retombées soient acceptables ont évolué au fil du temps et le MEIR est en voie de les consigner. Les échantillons de réclamations sont généralement vérifiés par téléphone. Nous avons constaté que celles de moins de 5 000 $ ne représentaient que 5 p. 100 de la valeur totale des retombées, alors qu'elles représentaient 34 p. 100 du nombre des réclamations. Comme on a traité toutes les demandes en reprenant toutes les étapes de la procédure, un nombre considérable de ressources administratives était requis - plus que le ministère de l'Industrie et du Commerce ne pouvait mettre à la disposition de l'équipe.

12.141 Des conditions devraient être énoncées clairement dans tous les marchés d'acquisition d'équipement important, de façon à s'assurer qu'elles respectent les objectifs du programme de retombées industrielles et qu'elles tiennent compte de l'expérience acquise lors de contrats antérieurs. Le responsable de la passation des marchés devrait voir à ce que l'on respecte les clauses du marché.

> Commentaire du ministère: Le ministère convient entièrement que les retombées industrielles devraient être clairement énoncées et qu'on en exerce un contrôle soigné.

Construction d'immobilisations

12.142 En 1982-1983, le ministère de la Défense nationale a consacré 112,4 millions de dollars à l'acquisition et à la construction de terrains, d'immeubles et à des travaux. Selon le Budget des dépenses de 1984-1985, le ministère consacrera 173 millions de dollars à environ 50 projets. Ces chiffres ne comprennent pas les projets de construction à l'appui des acquisitions d'équipement important, notamment le nouvel avion de chasse, lesquels sont financés à même le budget consacré à l'acquisition d'équipement important. Ces projets s'élevaient à 38,3 millions de dollars en 1983-1984.

12.143 Les besoins en construction d'immobilisations découlent des besoins en matière de fonctionnement et de formation, des engagements envers l'OTAN et de l'amortissement des installations actuelles. Chaque année, les bases dressent une liste des projets d'immobilisations prioritaires qui sont inclus dans les plans d'aménagement des bases. Ces listes sont examinées par le commandement, puis par le Quartier général de la Défense, où l'on prépare une liste intégrée des priorités. C'est à partir de cette liste qu'un programme d'immobilisations triennal, fondé sur les besoins en temps de paix, est élaboré puis approuvé par la haute direction.

12.144 Une fois que le Conseil du Trésor approuve la construction, la société Construction de Défense (1951) Ltée, une société d'État qui relève du ministre de la Défense, lance des appels d'offres, évalue les soumissions, choisit une entrepeneur et fait une présentation au Conseil du Trésor en vue d'une approbation. Durant la construction, la Société assure l'administration des marchés, y compris la supervision sur place, et elle recommande l'acceptation du projet terminé au ministère.

12.145 Nous avons examiné 12 projets de construction d'immobilisations dont les coûts totaux s'élèvaient à 307,9 millions de dollars, soit 79 p. 100 de la valeur des projets courants du MDN que le Conseil du Trésor a déjà approuvés. Nous avons examiné l'étape de définition des besoins, l'étape de définition des exigences et celle de la construction en rapport avec la durée d'utilisation de chacun des ces projets (pièce 12.2). Quant à nos observations au sujet de l'étape d'utilisation qui se rapporte à la gestion des biens immobiliers à la Défense nationale, on les trouvera au chapitre 6, "Gestion des biens immobiliers", du présent rapport.

12.146 A la suite de notre examen, nous devons conclure que la construction d'immobilisations était gérée de façon satisfaisante, sauf pour ce qui est du projet d'aménagement de la base de Saint-Jean (Québec), où nous avons relevé des problèmes importants de conception, d'étendue et de coûts. Ces problèmes ne se sont pas répétés pour les projets plus récents. Nous avons constaté que le MDN respectait en général la législation applicable, les exigences du Conseil du Trésor et les politiques ministérielles en matière de gestion des projets de construction d'immobilisations. L'analyse économique des projets et la revue après la réalisation sont deux secteurs pour lesquels nous considérons qu'il y a lieu d'apporter des améliorations.

PHOTO

Vue aérienne du projet d'aménagement de la base de Saint-Jean, au Québec.

L'analyse économique

12.147 Lors de notre étude de la planification des projets d'acquisitions d'immobilisations (chapitre 3 de notre Rapport de 1978), nous avons appuyé le processus de planification de l'aménagement de bases qu'utilise le ministère car la méthode encourage l'utilisation économique et efficiente des budgets de construction. Les projets que nous avons examinés au cours de la présente vérification portaient tous sur des bases stratégiquement importantes pour lesquelles des plans d'aménagement avaient été préparés et approuvés en principe par le ministère.

12.148 La prestation d'un service particulier énoncé dans un plan d'aménagement d'une base confirme la nécessité de ce service. Dans le cadre d'un projet précis, par conséquent, l'accent quantitatif est mis

sur le coût de ce projet plutôt que sur les retombées économiques qu'il peut engendrer. Nous avons constaté que lorsque les retombées industrielles d'un projet étaient énoncées dans les documents du MDN, elles étaient imprécises. A notre avis, les retombées économiques prévues qui découlent de projets de construction devraient être correctement divulguées et subséquemment évaluées au cours de l'étape d'utilisation pour déterminer si on a obtenu les retombées escomptées, notamment les économies prévues au plan des coûts de fonctionnement.

L'examen consécutif à la réalisation

12.149 A l'heure actuelle, il n'existe aucun examen officiel et indépendant qui suive la réalisation d'un projet, en vue d'évaluer ce dernier en ce qui a trait à sa capacité de répondre aux besoins ou l'obtention de retombées industrielles escomptées. Les seuls examens consécutifs à la réalisation des projets sont effectués par des comités officieux formés de personnes qui ont participé aux projets en question.

12.150 Le ministère devrait mettre sur pied un programme d'examens indépendants consécutifs à la réalisation des projets de construction. Ces examens devraient porter non pas sur tous les projets, mais sur un échantillon représentatif des projets réalisés chaque année.

> Commentaire du ministère: Le ministère convient que la réalisation de tout projet devrait être suivie d'un examen, et que ce processus devrait être au moins aussi soigné que le processus d'approbation en place pour comparer des questions comme la conformité aux exigences d'opération, les coûts totaux et les étapes.

Gestion des ressources humaines

12.151 Les années-personnes autorisées pour le ministère en 1984-1985 s'élèvent à 82 047 (militaires) et 36 708 (civils), faisant ainsi du ministère le plus gros employeur du secteur public au Canada. Les coûts afférents à la paye, y compris les traitements, la formation, les pensions, les contributions et les avantages sociaux représentent à peu près 40 p. 100 des dépenses prévues pour le ministère en 1984-1985.

12.152 Lors de notre vérification de la gestion des ressources humaines, nous avons axé notre examen sur la planification, la formation et le perfectionnement en ce qui concerne les militaires et les civils,

ainsi que les sytèmes d'information de gestion du personnel. Nous avons également examiné les progrès réalisés par suite des recommandations formulées lors de notre vérification intégrée de 1982.

12.153 Nous avons examiné les méthodes de classification des emplois au MDN en 1984, dans le cadre de notre vérification d'envergure gouvernementale sur la gestion de la classification des emplois dont les résultats figurent au chapitre 8 de ce Rapport. Nous avons constaté que les méthodes de classification étaient généralement appropriées pour assurer un bon contrôle sur les décisions en matière de classification. Ces méthodes comprenaient des contrôles rigoureux sur l'établissement d'un poste, des méthodes efficaces de contrôle de la qualité, la prévision d'une revue objective des décisions de classification qui suscitent des controverses, ainsi que des vérifications systématiques du système de classification, y compris la justesse des décisions.

La planification des effectifs militaires

12.154 Les politiques en matière de personnel servent de base à une vaste gamme d'activités qui encadrent et orientent les Forces. Il s'agit notamment du recrutement, de la formation, de l'alimentation, du logement, des soins médicaux, de la promotion, des mesures disciplinaires, des décorations et de la retraite. Le système du personnel répond aux objectifs globaux d'expansion des Forces, ainsi qu'aux données sur toutes les autres grandes composantes du système de gestion du ministère. Le système sert également à contrôler les modifications concernant les effectifs, ainsi qu'à établir des priorités de dotation. Son efficience et son efficacité peuvent avoir une grande incidence sur la préservation des aptitudes et connaissances militaires essentielles, ainsi que sur le moral et sur l'efficacité courante au plan militaire.

12.155 Le processus comprend l'utilisation des données sur l'expansion des Forces, notamment les nombre et type de soldats, marins et pilotes requis à long terme pour les Forces canadiennes, ainsi que l'application de ces intrants à un processus planifié de modifications des effectifs et de dotation et des politiques interreliées en vue d'atteindre les objectifs fixés.

12.156 La planification des effectifs militaires est particulièrement complexe. Les Forces armées comprennent non seulement un personnel très nombreux, mais également une structure qui permet difficilement l'accès latéral au-dessus du niveau du recrutement, et très peu de mobilité entre les diverses catégories d'emplois et métiers. Dans la plupart des cas, il faut entre 20 et 30 ans pour atteindre les niveaux de cadres et, en règle générale, les militaires passent leur vie professionnelle dans une seule catégorie ou un seul métier.

12.157 D'autres facteurs viennent compliquer la planification du personnel militaire; il s'agit, premièrement, des liens étroits entre les achats de gros équipement et la structure de l'effectif requis pour exploiter et entretenir cet équipement et, deuxièmement, du lien entre les besoins de personnel en temps de paix et en temps de guerre. Nous avons donc examiné les politiques en matière d'expansion des Forces, qui devraient fournir au système de planification du personnel militaire ses objectifs globaux de planification, et nous avons également pris en considération les effets des liens qui devraient exister entre le processus d'acquisition d'équipement important et le système de logistique pour les periodes de paix et de guerre.

12.158 Nous avons constaté que les politiques en matière d'expansion des Forces n'étaient pas assez bien définies ou communiquées avec efficacité. Le processus de redéfinition de la structure de classification après l'unification, en vue de remplacer l'ancienne structure de l'armée, de la marine et de l'aviation, se poursuit toujours. C'est d'ailleurs ce qui complique l'établissement d'un effectif lié à la structure des forces à long terme dont celles-ci ont besoin ou aux effectifs requis pour les opérations en temps de guerre. En conséquence, la fonction de dotation et les politiques à court terme en matière de questions quotidiennes relatives à cette fonction sont devenues les points de mire de plusieurs secteurs du système du personnel.

12.159 La planification du personnel a été satisfaisante sans une politique bien définie en matière d'expansion des Forces. De fait, il n'existe aucun système de planification à long terme officiel et complet au ministère, et aucune division ou direction ne s'occupe précisément de l'élaboration d'un tel système.

12.160 L'absence de lien entre la politique en matière d'expansion des Forces et la planification du personnel a entraîné certains problèmes: la définition ou la description de l'ensemble du système du personnel, qui a donné lieu à une incompréhension de la part des gestionnaires sur le mode de fonctionnement du système; la mise sur pied de systèmes valables en temps de paix mais non en temps de guerre; la mise sur pied de systèmes d'administration et de dotation de personnel complexes et enfin, des manques d'uniformité entre les politiques du personnel pour les forces régulières et pour la réserve.

12.161 Le ministère est conscient de ces lacunes et il tente de les combler. Comme nous le mentionnions à la rubrique "Planification, contrôle et évaluation", le ministère a entrepris un projet de planification normative destiné à déterminer les effectifs en temps de paix et en temps de guerre, ainsi que les coûts y afférents.

12.162 Le ministère devrait, comme composante majeure de la structure des forces à long terme, repenser de façon appropriée la conception de la structure des catégories d'emploi et des métiers et il devrait veiller à ce que les politiques en matière de personnel et de dotation soient conformes à cette structure globale.

Commentaire du ministère: Il s'agit là d'une question très complexe qui demandera une étude approfondie. Le ministère considère cette question comme une exigence à laquelle on satisfera une fois approuvée la structure produite dans le cadre de la planification normative.

12.163 La responsabilité de l'intégration de l'établissement de l'effectif, des politiques en matière de dotation et des politiques appropriées en matière de personnel, destinées à atteindre la structure des forces désirée, devrait être clairement confiée à un haut fonctionnaire; de plus, un service distinct de planification du personnel militaire devrait être créé et il devrait relever de ce haut fonctionnaire.

Commentaire du ministère: L'étude de planification normative, actuellement en cours au ministère, devrait, une fois approuvée, prévoir à la fois une structure des forces en temps de paix et en temps de guerre. La conception de systèmes pour assurer la dotation en personnel requise subséquemment sera la responsabilité du SMA du Personnel; quant à l'établissement de l'effectif et de l'organisation, il incombera au chef des programmes. L'intégration de ces fonctions est la responsabilité du sous-chef de l'état-major de la Défense.

La formation et le perfectionnement des militaires

12.164 Le budget du ministère pour la formation des militaires était de 692 millions de dollars en 1982-1983. Environ 15 p. 100 du personnel des Forces canadiennes reçoivent une formation officielle à un moment quelconque.

PHOTO

Stagiaire à son cours de machiniste, à l'École de la Flotte, à Esquimalt.

12.165 Dans notre Rapport de 1982, nous avons examiné des systèmes d'information et de planification liés à la formation et au perfectionnement des militaires. Lors de la présente vérification, nous avons visité des centres de formation situés dans chacun des trois postes de commandement. Il s'agit des écoles de la flotte à Halifax et à Esquimalt, de l'École des blindés au Centre d'entraînement au combat, à

la base de Gagetown, ainsi que l'école de la formation de base pour les pilotes d'avion de chasse, à la base de Cold Lake. Nous avons analysé chacun de ces centres de formation, en prenant en considération ce qui suit:

- l'existence et la clarté de ses objectifs, buts et tâches;

- le souci de l'économie et de l'efficience dans l'utilisation des ressources et activités de formation;

- la validation de la formation qui comprend la rétroaction aux instructeurs de la part des unités opérationnelles qui reçoivent les stagiaires.

12.166 Nous n'avons pas examiné la formation militaire collective ni les programmes autres que ceux qui sont mentionnés ci-dessus.

12.167 **Responsabilités et obligation de rendre compte.** Les besoins en matière de formation individuelle pour chaque installation sont établis à partir des besoins opérationnels que déterminent un certain nombre d'organismes consultatifs du Quartier général, avec les données du commandement approprié. C'est le commandement qui offre la formation requise.

12.168 Les unités de formation font du bon travail en ce qui concerne l'établissement des priorités et l'attribution des ressources aux diverses tâches. Cependant, à cause de la répartition complexe des responsabilités en matière de formation entre les commandements et le Quartier général, les gestionnaires ne sont pas assurés que les responsabilités délégués et les ressources affectées au centre de formation soient conformes aux objectifs opérationnels.

12.169 Les commandants opérationnels n'exercent aucun contrôle sur les ressources requises pour les activités de formation qui leur sont confiées. Le financement, les aides pédagogiques, les coûts d'exploitation et l'infrastructure sont gérés par diverses directions du Quartier général. L'affectation du personnel et l'acquisition de locaux et de matériel peuvent nécessiter plus d'une année; dans certains cas, il a fallu deux ans pour obtenir des pièces d'équipement mineures comme des rétroprojecteurs. Les unités ou écoles de formation se voient très souvent attribuer des responsabilités supplémentaires sans pour autant

qu'on les décharge d'autres responsabilités ou qu'on leur attribue d'autres ressources.

12.170 Le ministère devrait établir des mécanismes pour concilier les besoins en matière de formation individuelle avec les ressources disponibles pour la formation.

> Commentaire du ministère: Le ministère dispose de mesures efficaces qui lui permettent de définir les besoins en matière de formation individuelle, et d'établir des priorités à ce sujet. L'attribution des ressources destinées à répondre à ces besoins, ainsi qu'à assumer les responsabilités supplémentaires n'est cependant pas aussi bien définie. Le ministère dispose de méthodes de coordination pour établir les priorités en matière d'équipement et de construction pour l'ensemble de ses services, mais ces mesures ne sont pas directement reliées aux besoins en matière de formation individuelle. Le ministère envisage la possibilité d'instaurer un système de rétroaction qui permette de mieux relier les exigences des opérations et les programmes de formation.

12.171 Besoins en matière de formation. Il n'existe aucun mécanisme officiel qui permette de déterminer l'étendue ou la qualité de la formation requise pour les divers métiers et catégories d'emploi afin de répondre aux besoins des opérations. En règle générale, les instructeurs expérimentés du MDN avaient de la difficulté à interpréter les politiques et méthodes de formation, mais nous avons constaté que le ministère s'affairait à la révision du manuel des méthodes de formation.

12.172 Établissement des coûts. Le coût des besoins en formation liés aux acquisitions d'équipement important n'est pas établi de façon satisfaisante. D'après un rapport du MDN sur la formation individuelle, les gestionnaires responsables examinent rarement d'autres étapes que celles de l'acquisition pour prendre en considération les besoins en formation sur toute la durée d'utilisation. Ils semblent supposer que les coûts de formation en aval seront absorbés par le système. Le ministère est en train de mettre au point un modèle d'établissement des coûts de formation pour l'appliquer aux acquisitions d'équipement neuf. Dans le cas des acquisitions récentes, comme celles du CF-18 et de la frégate canadienne de patrouille, le ministère a accordé une importance accrue à ces secteurs en ajoutant des préposés à la formation et du personnel aux équipes chargées des projets.

12.173 Le ministère devrait étudier dans le cas des acquisitions d'équipement important, la nécessité d'analyser les coûts-avantages en fonction de la durée d'utilisation des options de formation.

> Commentaire du ministère: Il s'agit d'un besoin connu, et le nouveau guide destiné aux gestionnaires de projets renfermera une annexe qui expose les besoins en formation en rapport avec les nouvelles acquisitions. Ce document indiquera à ces gestionnaires qu'ils doivent déterminer les coûts de la formation dès le début d'un projet.

12.174 Activités et matériel de formation. Nous avons constaté que le ministère se montre fort ingénieux en ce qui concerne la sélection de méthodes de formation pour les divers cours qu'il offre. Il recourt de plus en plus aux techniques de simulation, et l'équipement est modifié de façon à accroître l'efficience et l'efficacité de la formation.

12.175 Nous avons constaté que l'état des installations, de l'équipement et des systèmes varie considérablement d'une base à l'autre. Dans certains cas, la situation n'assure pas un environnement raisonnable pour la formation. Ainsi, le simulateur tactique de Halifax était dans un état lamentable, le matériel de sonar était désuet et le matériel électronique de guerre étaient en voie de le devenir. Certaines installations fonctionnent à 150 p. 100 de leur capacité. A la base de Gagetown, les salles de toilettes servent d'entrepôt, les cuisines servent de régies de contrôle pour la télévision et les garages servent de salles de classe. L'utilisation régionale des écoles de la flotte est mal équilibrée, celles de la côte sont surutilisées, alors que celles de la côte ouest sont sous-utilisées.

12.176 Les spécialistes en formation et les agents de conception des cours de formation et de perfectionnement qui offrent aide et conseils en matière d'analyse des besoins en formation, de concepts de formation, de conception et de gestion ne sont pas utilisés à leur plein rendement ou ne sont pas utilisés de la même façon dans tous les centres. Il en va de même des nouvelles techniques de formation, comme la formation individuelle et la formation à l'aide d'ordinateurs, qui ne sont pas utilisées autant qu'on le pourrait. Dans la plupart des cas, le ministère recule devant l'application de ces techniques en raison des dépenses initiales importantes qu'elles entraînent et ce, peu importe les économies qu'il pourrait réaliser à long terme. A notre avis, il s'offre

des possibilités d'utiliser de façon plus intensive ces techniques au sein des Forces canadiennes.

12.177 Le ministère devrait rationaliser les ressources requises pour répondre aux besoins en formation et se servir de façon plus intensive des nouvelles techniques de formation.

> Commentaire du ministère: Le ministère envisage de nouvelles techniques de formation. Bon nombre de projets ont été entrepris au sujet de la formation individuelle et de la formation à l'aide d'ordinateurs. Un grand projet d'élaboration de formation informatisée est actuellement à l'étude.

12.178 Validation. Dans le cadre de notre suivi de la vérification de la formation et du perfectionnement des militaires (1982), qui a soulevé certaines questions concernant la validation, nous avons examiné l'état d'avancement des mesures prises par suite de l'Étude sur la formation individuelle menée à cette époque. Cette étude avait été commandée en 1980 par le chef de l'état-major de la défense parce qu'il se préoccupait des coûts et de la prolifération des programmes de formation et de leur incapacité d'atteindre les objectifs. Le rapport sur cette étude, présenté au mois de juin 1982, portait sur huit aspects de la formation individuelle, y compris la validation. Au milieu de l'année 1984, le règlement de ces questions demeurait incertain.

12.179 Bien que ce rapport indiquait que la validation continuait d'être le chaînon manquant, le ministère n'a réalisé aucun progrès vers la mise en oeuvre des activités de validation en attendant une nouvelle étude et une analyse des coûts-avantages. A notre avis, le ministère devrait mettre en application l'observation exprimée dans le rapport, c'est-à-dire qu'au moment où les ressources humaines sont en demande, la mise en oeuvre de cette étape finale du système de formation individuelle a le plus de chances de réussite, en fonction du nombre de ressources requises, afin de veiller à ce que la formation soit efficace et efficiente.

La planification du personnel civil

12.180 Le ministère dispose d'un effectif de 35 653 employés civils, ainsi que de 4 000 employés nommés pour une période déterminée. Les dépenses totales liées aux employés civils s'élèvent à environ 1 milliard

de dollars. Plus de 80 p. 100 des employés civils travaillent à l'extérieur de la région de la Capitale nationale.

12.181 Il n'y a pas de prévision systématique des besoins en matière de ressources civiles, en fonction des besoins opérationnels. Pour les groupes d'employés dont le ministère considère la carrière "gérée", des prévisions de retraite et d'attrition sont établies, et on conserve des répertoires. Ces mesures ne concernent, toutefois, que 15 p. 100 des employés civils du ministère.

12.182 La taille et la composition des effectifs civils ne sont pas établies à la lumière des exigences actuelles ou futures en matière de ressources militaires, ou pour assurer une continuité en vue de compenser les effets du roulement du personnel militaire. Les besoins en matière de ressources civiles, en termes quantitatifs et qualitatifs, n'ont pas été définis en fonction des besoins opérationnels actuels ou futurs.

12.183 Le ministère devrait établir ses besoins en matière de ressources civiles d'après les exigences opérationnelles des ressources militaires.

> Commentaire du ministère: La base pour la détermination de ces besoins se trouve dans le processus de planification normative. Le ministère associera les structures en temps de paix et en temps de guerre en vue d'une définition plus détaillée de ses besoins en matière de ressources civiles.

La formation et le perfectionnement des civils

12.184 Au cours des dernières années, le ministère a réalisé d'importants progrès pour améliorer ses programmes de formation et de perfectionnement destinés aux employés civils. Ainsi, il a conçu et mis sur pied un système de formation et de perfectionnement des civils, dont les principes ont été consignés et diffusés dans une politique et dans une procédure. De plus, il a réalisé de nombreux projets pilotes régionaux, qui ont donné lieu, en 1983, à une mise en oeuvre progressive du système à l'échelle nationale. Deux aspects fondamentaux du système ont été retardés en raison de ressources restreintes: la formation des gestionnaires pour identifier les besoins en matière de formation et de perfectionnement et la validation de la formation et du perfectionnement des civils. Nos constatations montrent que de nombreux doutes subsistent quant à savoir si les besoins en formation établis par les gestionnaires à l'aide du système sont évalués de façon convenable et si les priorités

sont établies en fonction des besoins opérationnels. On nous a avisé que ces aspects seraient introduits en 1984-1985.

12.185 Le budget du ministère consacré à la formation de ses employés civils, qui s'élevait à 4,1 millions de dollars pour 1983-1984, a été établi sans une analyse systématique des besoins en formation, et il a simplement fait l'objet d'une augmentation annuelle pour 1984-1985. La répartition du budget se fait de façon générale et non selon un ordre de priorités établi pour la formation. Il existe peu de coordination entre la formation des militaires et celle des civils, bien que ces derniers soient tenus d'appuyer les opérations militaires en tant que membres d'un effectif intégré.

12.186 Le ministère devrait s'assurer que les gestionnaires sont en mesure de déterminer les besoins en formation des civils, que ces besoins sont évalués en fonction du soutien apporté aux opérations militaires et qu'un ordre de priorités approprié est établi.

Commentaire du ministère: Le ministère s'est penché sur ce point faible lors d'une récente étude.

Les systèmes d'information sur les ressources humaines

12.187 Nous avons examiné trois systèmes d'information destinés à appuyer la gestion du personnel militaire et civil: le système automatisé d'information sur les effectifs, le système d'information sur la gestion du personnel et le système automatisé d'établissement de prévisions.

12.188 Le système automatisé d'information sur les effectifs, qui indique aux gestionnaires les effectifs approuvés pour les diverses unités, ne répond pas aux besoins actuels, mais on nous a avisé que le ministère comptait remédier à la situation.

12.189 Le système d'information sur la gestion du personnel, qui renseigne les gestionnaires sur l'affectation des employés aux diverses unités, a été conçu il y a environ 15 ans et on ne l'a pas adapté aux besoins changeants des utilisateurs. Le système n'a pas la facilité d'extraire et de manipuler des données et, parce que les résultats qu'il produit sont inexacts et manquent d'opportunité, bon nombre d'utilisateurs conservent des dossiers manuels. En outre, le ministère a constaté que ce système serait inapproprié dans des situations d'urgence. En 1982, nous signalions des problèmes importants au sujet de ce système et nous avons recommandé une révision complète. Le ministère nous avait alors indiqué que cette révision serait terminée en septembre 1984, mais au milieu de cette même année, aucun progrès n'avait été réalisé en ce sens. Le plan ministériel de traitement automatique des données à long terme ne comprend ni un plan ni un calendrier pour la révision du système.

12.190 Le système automatisé d'établissement de prévisions sert à établir des prévisions en rapport avec les effectifs futurs requis en temps de paix, et selon le grade militaire et la catégorie d'emploi militaire ou civil. Il constitue un outil de gestion élémentaire fondé sur des méthodes désuètes de traitement automatique des données, et il ne répond pas aux besoins des utilisateurs. Le ministère n'a aucun plan concernant la mise à jour de c système.

12.191 Le ministère devrait élaborer un plan et un calendrier de travail pour améliorer ses systèmes d'information sur la gestion du personnel en ce qui a trait aux opérations en temps de paix et en temps de guerre.

Commentaire du ministère: Le MDN a préparé un calendrier des projets de TAD à long terme pour 1984-1985, mais il n'a pu le mettre plus tôt en application en raison d'un manque de ressources.

Traitement automatique des données

12.192 Le traitement automatique des données (TAD) est important au MDN pour tous les paliers, qu'il s'agisse du Quartier général, d'un commandement ou d'une base. D'après la plus récente Revue de l'informatique et des télécommunications du Conseil du Trésor, le ministère de la Défense nationale se classe troisième parmi 45 ministères pour ce qui est de ses dépenses dans le domaine informatique, et cinquième pour ce qui est des annees-personnes qu'il consacre au traitement automatique des données. Pour 1983-1984, le ministère prévoyait des dépenses de l'ordre de 76,7 millions de dollars, ainsi que 948 années-personnes dans ces secteurs.

PHOTO

Opérations effectuées au centre de données d'Ottawa.

12.193 Le ministère compte deux grands centres de données à l'échelle nationale, ainsi que bon nombre de centres disséminés dans tout le Canada. Lors d'un inventaire partiel, qui ne tient pas compte de tout le matériel utilisé, on a dénombré 227 ordinateurs qui avaient une valeur totale d'environ à 50 millions de dollars.

12.194 Les systèmes de traitement automatique des données jouent actuellement un rôle important au ministère. Ainsi, le système d'approvisionnement des Forces canadiennes sert à contrôler un stock estimé à 10 milliards de dollars. D'autres systèmes du ministère font état du personnel, de l'équipement et des dépenses. Le TAD sert également à la recherche, à l'éducation et à la cueillette de renseignements de sécurité. L'utilisation des micro-ordinateurs est à la hausse, tout comme celle des appareils de TAD dans le domaine des systèmes de commandement et de contrôle. Plus encore, les systèmes de TAD seraient essentiels pour assurer la transition sans problème d'une situation de paix à une situation de guerre.

12.195 Nous n'avons examiné que les systèmes généraux de traitement des données, et non pas les systèmes de TAD tactique comme les ordinateurs intégrés aux systèmes d'armement. Nous avons choisi 13 systèmes et les avons examinés tout au long de leur durée d'utilisation en ce qui a trait à la planification, à l'acquisition et à l'utilisation de systèmes et de pièces d'équipement. Nous avons également examiné les systèmes qui étaient à l'étape de l'utilisation pour vérifier s'ils étaient efficients et s'ils permettaient d'appuyer l'état de préparation opérationnelle.

12.196 En 1982, nous rapportions le fait que le ministère devait se doter d'une nouvelle génération de systèmes de TAD qui aurait recours à la technologie nouvelle pour répondre à ses besoins. Cette situation demeure, puisque nous avons constaté que bon nombre des principales applications de TAD qu'il utilise ne répondaient pas aux besoins des utilisateurs ou ne le faisaient pas de façon efficiente. Cette situation prend toute son importance lorsque des lacunes ou des retards dans le processus de gestion du TAD ou le processus d'approbation du ministère empêchent ou retardent le remplacement de ces systèmes par des systèmes plus nouveaux et plus efficients.

12.197 Le processus de gestion du TAD consiste habituellement à planifier de façon à satisfaire à des besoins précis, à élaborer un système et il constitue un soutien lors de l'utilisation. La planification pour l'ensemble du ministère est fragmentée et incomplète en ce qui a trait aux systèmes de TAD. Le processus d'élaboration d'applications est long et il s'ensuit que les grands systèmes mettent plusieurs années avant d'atteindre l'étape d'utilisation. En particulier, le processus d'approbation finale et d'attribution de fonds pour la réalisation d'un grand projet peut être très long. Certains procédés importants de contrôle et de soutien du TAD n'existent pas ou ne sont pas utilisés à leur pleine mesure. Comme conséquence de tous ces facteurs, des systèmes anciens et inefficients demeureront pendant un certain temps. Cette situation est importante parce qu'elle augmente les coûts et réduit le rendement des systèmes en temps de paix, et elle pourrait restreindre le rôle de soutien de ces systèmes en temps de guerre ou de crise nationale. Certains systèmes importants du ministère ne seraient pas en mesure de répondre suffisamment aux besoins de ce dernier dans une situation d'urgence.

12.198 Le ministère a pris récemment deux grandes mesures pour améliorer sa planification stratégique du TAD et pour renforcer le contrôle de gestion qu'il exrce sur les programmes en cours. Un projet

de planification stratégique ainsi que le processus de gestion des systèmes permettront de se pencher sur la plupart des lacunes actuelles en matière de planification et de contrôle, et ils devraient amener des améliorations concrètes en 1984-1985.

La planification stratégique du TAD

12.199 La Défense nationale est un ministère grand et complexe où le TAD constitue un outil important de gestion. Bon nombre de services de gestion et de services opérationnels sont fonction du traitement automatique des données, et cette dépendance devrait continuer de s'accroître. La nécessité d'avoir à portée de la main des données précises et exactes s'accroît de façon considérable dans une situation d'urgence. La tendance à dépendre du traitement automatique des données est chose courante dans la plupart des pays membres de l'OTAN. Si le Canada n'en faisait pas autant, ses communications opérationnelles avec des pays alliés en souffriraient.

12.200 Une définition des exigences et un ordre de priorités en matière de TAD obligent un organisme à instaurer un cadre pour la planification stratégique; il s'agit normalement d'une politique de planification du TAD, d'une stratégie courante publiée et d'un plan à long terme mis à jour. Bien que le ministère, conforme à la politique établie, s'efforce de répartir les systèmes et les capacités de TAD, il ne semble pas avoir une stratégie de contrôle de cette répartition. Le ministère dispose de plusieurs plans qui ont des portées diverses, qui s'étendent sur une période donnée et qui sont détaillés jusqu'à un certain point, mais il ne dispose d'aucun plan à long terme qui trace les grandes lignes de ses besoins stratégiques en matière de TAD. Le ministère a cependant réalisé quelques progrès depuis notre vérification de 1982: le nouveau Plan d'aménagement des installations au niveau national traite de façon complète des installations informatiques et des répercussions de la décentralisation à l'échelle nationale.

12.201 Malgré ces récentes améliorations, les plans de TAD restent incomplets. La planification varie en étendue et en orientation selon le commandement, et la planification au Quartier général n'en tient pas toujours compte. De plus, certains projets ne sont mentionnés dans aucun des plans courants de TAD. Pour améliorer la manutention des pièces de rechange, par exemple, le ministère utilise des codes à barres semblables à ceux que l'on retrouve dans les supermarchés. Ce projet a été lancé pour satisfaire à une exigence concernant les systèmes d'armement. Pour cette raison, il est classé comme une activité de soutien au système

d'armement et, étant donné qu'il s'agit d'un projet-pilote, les responsables ont été exemptés par le Conseil du Trésor d'inclure ce projet dans la présentation annuelle. Bien que cette situation respecte les lignes directrices du Conseil du Trésor, l'utilisation de matériel informatique à tout usage et les répercussions possibles sur d'autres systèmes du ministère portent à croire que les documents de planification interne devraient traiter des projets de ce genre.

12.202 L'absence d'un cadre ministériel pour le TAD lié à une structure globale des forces indique bien que le lien entre le TAD et l'état de préparation opérationnel est mal défini. La politique du ministère en matière de TAD indique que celui-ci doit être utilisé pour accroître les capacités du ministère de remplir ses engagements en temps de guerre ou de crise nationale. Les exigences en matière de renseignements détaillés font l'objet d'un examen continu aux divers paliers de commandement. Cependant, il n'existe actuellement aucun cadre officiel qui permette d'associer les systèmes d'information aux divers rôles et tâches.

12.203 Le ministère a récemment élaboré une ébauche de méthode de planification dans le cadre du projet de planification stratégique. Bien qu'il prévoit présenter une ébauche de plan des systèmes stratégiques au début de 1985, il lui faudra un certain temps avant que le processus soit mis en oeuvre.

12.204 Le ministère devrait examiner plus avant le rôle du TAD par rapport à son plan de structure des forces, adopter une stratégie en matière de TAD, publier des plans à long terme et attribuer des responsabilités concernant la gestion, l'examen et la mise à jour des plans et stratégies.

> Commentaire du ministère: Ces activités sont coordonnées au niveau du QGDN et des divers commandements. Le ministère convient qu'il doit mettre sur pied des systèmes d'information qui constitueront des composantes stratégiquement importantes de son infrastructure en ce qui a trait à la réalisation des missions diverses. C'est pourquoi il a lancé, au mois d'août 1983, le projet de planification stratégique dans un cadre informatique. Ce projet devrait permettre, entre autres, tel que garanti, l'élaboration d'un plan stratégique qui devrait être compris dans le programme des services de défense, dans le plan de dépenses en immobilisations, dans le plan

opérationnel pluriannuel et dans l'aperçu de la stratégie du programme des services de défense.

L'élaboration de systèmes

12.205 Nous avons examiné la méthode que suit le ministère pour approuver et financer des projets de TAD par le biais du système de gestion des programmes de défense. Nous avons constaté que ce processus était complexe et fastidieux, et que les décisions sont prises en parcelles, projet par projet, étant donné l'absence d'un plan stratégique global de TAD et d'un plan d'action complet à court terme en matière de TAD. Le processus décisionnel est aussi très lent, et l'approbation finale et le financement d'un projet important peuvent prendre des années. Un projet a été reclassifié, et donc, retiré du secteur du TAD parce qu'on s'est rendu compte qu'il faisait partie intégrante du système relatif à l'armement plus qu'on l'avait d'abord prévu, mais aussi parce qu'il y a eu des retards dans l'approbation et le versement des fonds nécessaires à la mise en place du système originel, tel que demandé. Il peut y avoir une tendance à altérer les répercussions du processus en décrivant des projets qui ont un contenu informatique important de façon à ce qu'ils ne relèvent pas du secteur du TAD. En pareil cas, la planification du ministère en matière de TAD cesse d'être complète, et c'est la gestion de ce système qui, comme ressource, en souffre. Nous croyons que le ministère pourrait remédier à la situation si le processus décisionnel reposait sur des plans bien établis en matière de TAD.

12.206 Le ministère devrait élaborer un plan à court terme en matière de traitement automatique des données, conformément à un plan à long terme en matière de TAD, et ce plan devrait renfermer un calendrier de travail qui pourrait être utilisé pour la prise de décisions de la gestion à plusieurs niveaux.

Commentaire du ministère: Le ministère convient de la nécessité d'élaborer des plans à court terme liés à des plans à long terme et conformes à ceux-ci. Il révisera son plan de travail triannuel en vue de le faire concorder avec le plan stratégique de TAD, une fois que celui-ci sera établi.

12.207 Dans le but d'exercer un contrôle plus rigoureux du processus de mise au point de systèmes de TAD et de surveiller les progrès de ceux-ci tout au long de leur durée d'utilisation, le MDN éprouve les difficultés que nous avons décrites au chapitre sur la gestion de l'informatique, dans notre Rapport de 1983. Nous avons constaté que les détails fournis dans les prévisions de coûts variaient considérablement

selon le projet, et qu'une analyse soignée des coûts-avantages n'était pas toujours réalisée. Le MDN n'a pas établi les données qui doivent être consignées au fur et à mesure qu'un projet progresse, en vue de guider les chargés de projets et de permettre à la haute direction de surveiller les progrès. La plupart des grands projets d'élaboration du TAD du MDN ont une durée de cinq ans ou plus et ils ont nécessité des fonds de l'ordre de plusieurs millions de dollars. Pour les projets de cette envergure, il est essentiel de disposer de données complètes et précises sur les coûts et sur les progrès par rapport à l'échéancier. Cependant, ces données ne sont pas toujours facilement disponibles ou comparables à l'heure actuelle, et on n'a pas régulièrement effectué d'examens à la suite de leur réalisation.

12.208 Le ministère devrait veiller à ce que des prévisions détaillées des coûts soient établies, et à ce que des analyses coûts-avantages appropriées soient effectuées pour chaque projet. Il devrait élaborer des lignes directrices pour définir les exigences en ce qui concerne les rapports sur l'avancement des projets. Il devrait également élaborer une méthode d'examen consécutif à la mise en application.

> Commentaire du ministère: Le ministère accepte cette recommandation et il examine actuellement diverses façons de la mettre en application. Cette recommandation se rapporte aux recommandations qui ont trait à l'étape d'acquisition pour les projets d'équipement important.

Le contrôle de la gestion

12.209 La plupart des grands systèmes d'application du ministère ont été conçus il y a quelques années et ils font appel à une technologie qui est maintenant désuète. De plus, les besoins des utilisateurs ont changé, ce qui donne lieu à maintes demandes concernant la modification de ces systèmes. L'ancienneté des applications rend les modifications laborieuses et complexes. Ainsi, le système d'approvisionnement a maintenant 9 ans, il fait appel à 30 programmeurs et il fait l'objet de 150 demandes de modification en souffrance. Cette situation vient en grande partie du fait de la pénurie des ressources et du fait qu'il y ait concurrence entre le TAD et tous les autres projets d'immobilisations, devant ce manque de ressources. Le ministère ne compte aucun processus officiel pour déterminer les coûts et les répercussions opérationnelles de l'utilisation de ces anciens systèmes, et ce, bien que des études sur des systèmes individuels aient été présentées à la gestion et qu'un programme d'évaluation des systèmes, par les utilisateurs, soit en cours.

Ces études indiquent que les coûts sont élevés et que les incidences néfastes sur les opérations du TAD peuvent être importantes.

12.210 Bien que le centre des données d'Ottawa fût d'abord destiné à servir de réserve pour le centre de données de Borden, il fait face à un volume de travail si grand que l'on n'attache plus de crédibilité à son rôle de réserviste. Même s'il fonctionne 24 heures sur 24, sept jours par semaine, le centre d'Ottawa a de la difficulté à abattre tout le travail qui lui est confié. L'une des conséquences est la suivante: les programmeurs font face à des retards importants dans leur travail de mise au point. A cette situation vient s'ajouter le fait que le ministère ne peut mettre qu'un seul terminal à la disposition de quatre programmeurs, vu que le centre ne possède pas la capacité de recevoir davantage de terminaux. Comme première justification, une demande d'expansion du centre d'Ottawa a été présentée u Conseil du Trésor, dans le but de combler ces lacunes.

12.211 Le centre de Borden sert principalement à exploiter le système d'approvisionnement des Forces canadiennes. En raison de la situation qu'engendre le manque de capacité, survenue en 1982, l'ordinateur a été remplacé. Le manque de capacité avait été prévu dès 1976, mais la gestion n'a affecté les ressources nécessaires et n'a donné son approbation que six ans plus tard. Cependant, tant que le nouveau système d'approvisionnement n'aura pas été mis en place, le ministère doit maintenir en service les anciens terminaux qui sont maintenant utilisés dans les régions, en vue d'avoir accès au système ou d'exploiter de nouveaux terminaux qui répètent les opérations des anciens. C'est pourquoi l'ancien système, qui a été considérablement modifié et qui demande des spécialistes hautement qualifiés pour l'entretien, a dû être incorporé au nouveau grand ordinateur. Il pourrait également nuire à l'efficience du nouvel appareil dans lequel il est intégré. Le ministère essaie d'améliorer cette situation avant que le nouveau système d'approvisionnement soit mis en oeuvre.

12.212 Il est difficile de déterminer si ces problèmes de capacité sont attribuables au ministère qui a omis de planifier ses besoins en matière d'ordinateurs, ou s'ils sont simplement reliés à des problèmes de ressources. Il est évident, toutefois, que le ministère ne possède pas de processus continu de contrôle du rendement et de planification de la capacité de ses installations qui appuie la planification du TAD. Le processus de gestion des systèmes traitera de cette question dans le cadre d'un programme d'envergure destiné à améliorer la structure du système de gestion en ce qui a trait à l'exploitation des applications à l'échelle nationale.

12.213 Le ministère devrait contrôler le rendement de ses installations et systèmes informatiques de façon continue et utiliser ces données dans le processus de planification du TAD.

> Commentaire du ministère: Le ministère accepte cette recommandation. C'est là une des principales raisons d'être du processus de gestion des systèmes de TAD au sujet duquel on a fourni tous les détails au personnel du BVG, et qu'il appuie entièrement.

12.214 Contrôle financier. Il est essentiel d'obtenir des données détaillées sur les coûts d'élaboration, d'entretien ou d'exploitation des systèmes d'applications de TAD, tant pour estimer le coût de nouveaux systèmes proposés que pour mesurer le coût-efficacité des applications et installations actuelles. Or, le MDN ne compile pas de façon systématique des données de ce genre.

12.215 Le ministère devrait compiler des données intégrales sur les coûts de chacun de ses grands systèmes d'applications, et s'en servir dans la planification et la mesure du rendement.

> Commentaire du ministère: Le ministre accepte cette recommandation. Bien qu'il n'ait pas eu en sa possession tous les détails à ce sujet, le ministère a recueilli de nombreuses données sur les coûts directs. Cependant, l'utilisation de ces données, lors d'une planification ultérieure, fut plutôt restreinte.

12.216 Plan de récupération à l'échelle nationale en cas de désastre. L'équipement acquis récemment pour améliorer le centre des données de Borden lui a permis d'acquérir les capacités supplémentaires voulues pour traiter le volume de travail lié à une mobilisation ou à une situation de guerre dans le cas du système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Cette situation a également donné lieu à un certain manque de compatibilité avec l'ordinateur d'Ottawa, limitant ainsi les possibilités de ce centre de servir de réserviste. En cas de crise, le système d'approvisionnement exigerait plus de capacités que n'en offre le centre d'Ottawa. Il n'existe à l'heure actuelle aucun plan de récupération en vertu duquel le centre d'Ottawa viendrait en aide au centre de Borden et ce, bien qu'il soit monnaie courante, dans le domaine informatique, que des grands systèmes devraient compter un système de réserve. La

politique de la capacité de survie du MDN a donné lieu à une procédure de récupération intérimaire. La proposition d'expansion du centre d'Ottawa est destinée à permettre cette capacité de servir de réserve pour pouvoir traiter les applications du centre de Borden, en cas de désastre.

12.217 Tous les grands systèmes importants devraient être dotés de plans officiels de capacité de survie et de récupération en cas de désastre.

> Commentaire du ministère: Le ministère est conscient de la nécessité de plans de capacité de survie, rendue officielle dans sa politique de capacité de survie du TAD, approuvée au mois de juin 1983. Le plan actuellement en cours permettra d'établir d'importantes méthodes et lignes directrices discrétionnaires pour assurer la mise en application de cette politique.

Administration financière

12.218 Le ministère gère un budget annuel de neuf milliards de dollars par le biais de divers comités et de divers autres arrangements d'ordre organisationnel, des systèmes d'information de gestion, ainsi que toute une gamme de règlements, ordres, directives et manuels. La délégation de pouvoirs se fait conformément à toute une série de directives, de pouvoirs de signer et d'ordres.

12.219 Le système de répartition, d'affectation et de comptabilisation des fonds annuels permet de veiller à ce que les recettes et dépenses soient inscrites de façon convenable, à ce que les fonds soient engagés selon les pouvoirs financiers établis et à ce que les budgets soient contrôlés. Ces aspects importants de l'administration financière fonctionnent de façon satisfaisante au ministère de la Défense nationale.

12.220 Nous avons relevé divers secteurs qui exigent une amélioration en ce qui a trait à la clarification et au renforcement du rôle de l'agent supérieur des finances, ainsi que la consommation réelle et prévue de ressources par rapport aux plans et résultats d'exploitation. Nous en avons discuté avec le personnel concerné du ministère.

0601-A-84001-F

LE MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS
CHAPITRE 13

LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

LE MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Aperçu général	13.1	13-1
Étendue de la vérification	13.10	13-3
Observations et recommandations		
Le Programme du logement	13.12	13-5
Location à bail	13.13	13-5
Études de cas	13.32	13-11
Bail-achat	13.42	13-19
Études de cas	13.55	13-23
Gestion des espaces	13.65	13-25
Économies d'énergie	13.97	13-33
Processus budgétaire	13.103	13-34
Le PPCG et le régime d'autofinancement	13.127	13-38
Le Programme des travaux maritimes	13.147	13-42
Utilisation des bassins de radoub	13.149	13-42
Travaux de dragage	13.158	13-46
Le Programme des services professionnels et techniques		
Services d'architecture et de génie	13.162	13-47
Vérification et évaluation		
Vérification de la gestion	13.186	13-51
Évaluation des programmes	13.190	13-51
Commentaire du ministère		13-52
Pièces		
13.1 Organigramme succinct		13-2
13.2 État récapitulatif, par programme, des dépenses et de l'utilisation des années-personnes		13-4
13.3 Espaces occupés et nombre d'immeubles par région		13-6
13.4 Non-respect des critères d'économie et frais additionnels pour la Couronne - Tableau récapitulatif des cas		13-8
13.5 Importants contrats de location-achat actuellement en vigueur et comportant des paiements		13-18

13.6 Analyse du coût de financement de quatre contrats récents de location-achat - Comparaison du financement par l'entrepreneur et du financement par la Couronne 13-20
13.7 Bassins de radoub d'Esquimalt et de Lauzon - Total des recettes et total des dépenses d'immobilisations et d'exploitation - 1977-1978 à 1983-1984 13-44

13

LE MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS

Aperçu général

13.1 La pièce 13.1 présente un organigramme succinct du ministère. En 1983-1984, les dépenses totales du MTP se chiffraient à quelque 1 899 millions de dollars et il disposait de 8 761 années-personnes (pièce 13.2).

13.2 **Sommes versées à des sociétés d'État.** Les dépenses du ministère en 1983-1984 incluaient un versement de 101 millions de dollars, pour des services de gestion, d'aménagement et de construction, aux sociétés de la Couronne nommées ci-dessous, dont les activités n'ont pas fait l'objet de notre vérification:

- La Société immobilière du Canada (Le Vieux Port de Montréal) limitée
- La Société immobilière du Canada (Le Vieux Port de Québec) inc.
- La Société immobilière du Canada (Mirabel) limitée
- La société Canada Harbour Place
- La Société de construction des Musées du Canada Inc.
- La Toronto Harbourfront Corporation

Les cinq premières sociétés sont des filiales de la Société immobilière du Canada.

13.3 Ces sociétés, en plus d'avoir à planifier, organiser et gérer leurs propres activités, ont pour mandat de gérer et d'aménager des biens importants et de nature diverse inscrits au répertoire immobilier du ministère. Elles relèvent directement du ministre des Travaux publics, exception faite de la société Canada Harbour Place qui relève du ministre des Transports, et de la Société de construction des Musées du Canada Inc. qui relève du ministre des Communications.

13.4 Depuis la vérification intégrée que nous avons effectuée en 1979, les grands événements suivants ont influé sur les opérations du ministère:

13.5 Régime d'autofinancement. En janvier 1981, le ministère a obtenu l'autorisation conditionnelle de facturer aux autres ministères les locaux et les services immobiliers qu'il leur fournit. Ce système modifiera profondément non seulement le mode actuel de financement mais également le système actuel d'exploitation du MTP et la relation propriétaire-client. Les plans actuels prévoient que le régime d'autofinancement devrait être entièrement fonctionnel à partir de 1986.

13.6 La Société canadienne des postes. En octobre 1981, le Parlement a approuvé l'établissement de la Société canadienne des postes. Cette société est devenue propriétaire des bureaux de poste, des terminus postaux et des autres installations qui avaient été construites et administrées par le MTP depuis le début de la Confédération.

13.7 Ces divers immeubles, bâtiments et installations regroupent quelque 2 200 immeubles appartenant à l'État, dont la valeur marchande approximative est de 1,4 milliard de dollars, et plus de 800 locaux loués dont le loyer annuel se chiffre à quelque 28 millions de dollars. Ces biens représentent environ 20 p. 100 des espaces répertoriés du MTP. A l'heure actuelle, le ministère assure la gestion de ces installations au nom de la Société contre paiement des frais engagés. Des négociations sont présentement en cours afin de préciser la relation future entre cette société et le ministère.

13.8 La politique sur les services communs. En septembre 1982, le Conseil du Trésor publiait sa politique sur les services communs qui faisait du MTP une organisation de services communs chargée de fournir des services de logement, ainsi que des services de design et de construction. Cette politique stipule que le but premier des organisations de services communs est d'assurer l'optimisation des ressources. Le Conseil du Trésor demeure l'organisme chargé de publier des directives générales et des lignes directrices sur l'acquisition, l'utilisation et l'aliénation des biens immobiliers et sur les services connexes.

13.9 Financement du programme des travaux maritimes. Pendant de nombreuses années, le MTP s'est occupé de presque tous les travaux de dragage. Au cours de la dernière décennie, cette charge a été progressivement réduite à la suite du transfert de certains éléments du Programme des travaux maritimes. En 1973, les ports pour petites embarcations ont été confiés au ministère des Pêches et Océans et les autres travaux de dragage ont été cédés au ministère des Transports en

avril 1982. Le MTP continue à financer ses propres services de dragage et sa flotille de dragueurs et, en tant qu'organisme de services communs, il doit maintenant fournir des services de dragage, de construction ainsi que d'autres services professionnels et techniques à ses clients, c'est-à-dire le ministère des Transports et le ministère des Pêches et Océans.

Étendue de la vérification

13.10 Au cours de notre vérification, nous avons cherché à déterminer si le ministère tenait dûment compte des critères d'économie et d'efficience dans la conduite de ses activités. Notre vérification était surtout axée sur le Programme du logement, mais elle a également porté sur tous les autres programmes du ministère, exception faite du Programme de subventions aux municipalités et du Programme de la voirie et autres travaux de génie. Nos constatations sur les acquisitions de capital, la gestion des biens immobiliers et le Programme de gestion et d'aménagement fonciers sont présentées au chapitre 6 qui traite de la gestion des biens immobiliers au sein de l'administration fédérale.

13.11 En 1983, le gouvernement a annoncé l'instauration d'un Programme de projets spéciaux de relance en vertu duquel le MTP sera chargé de projets de construction se chiffrant à quelque 690 millions de dollars. Nous avons exclu ces projets de notre vérification parce qu'ils en étaient encore à la phase de la planification ou aux premières étapes de leur réalisation au moment où a eu lieu notre vérification.

Observations et recommandations

Le Programme du logement

13.12 Le ministère fournit des locaux aux ministères et organismes fédéraux en faisant construire ou en louant (au moyen d'un bail ordinaire ou d'un bail-achat) les immeubles requis. On trouvera dans cette section nos principales constatations et nos recommandations sur l'utilisation des baux et des baux-achats, la gestion des espaces, les économies d'énergie et le processus budgétaire en ce qui a trait aux installations que possède l'État. Nos observations sur les constructions entreprises par l'État et sur la gestion des biens immobiliers sont présentées au chapitre 6.

Location à bail

13.13 Le Conseil du Trésor, dans sa politique sur les services communs, exige que les ministères fassent appel au MTP pour la location, au Canada, de locaux à bureaux appartenant à des intérêts privés. Le ministère, en fait, est tenu d'agir comme agent du Conseil du Trésor pour l'acquisition des locaux. Il ne peut agir qu'à la demande des ministères et organismes fédéraux et à la condition que ces demandes aient été dûment autorisées par le Conseil du Trésor et qu'elles soient conformes à sa politique.

13.14 Le ministère administre un portefeuille contenant plus de 2 500 locaux pour lesquels ont été signés des baux ordinaires ou des baux-achats. Au total, ces locaux représentent une superficie louable d'environ 2,7 millions de mètres carrés (voir la pièce 13.3). Le montant total des loyers à verser annuellement pour ces locaux dépasse les 270 millions de dollars. Environ 45 p. 100 des espaces loués, représentant quelque 42 p. 100 du total des loyers, se trouvent dans la région de la Capitale nationale.

13.15 En 1978, le comité du Sénat qui a examiné le Programme du logement déclarait ce qui suit: "Le ministère des Travaux publics souligne qu'il lui est difficile d'établir ses prévisions quinquennales parce que les incidences que les programmes prévus par les ministères-clients peuvent avoir sur les locaux ne sont connues que lorsque ces programmes sont déjà en vigueur. Il s'agit d'un problème constant et difficile à résoudre." Ce problème existe toujours, bien que de meilleurs contacts avec les ministères clients et que la mise en vigueur par le gouvernement du Système de gestion des secteurs de dépenses en aient réduit la gravité.

13.16 Lorsqu'il lui faut fournir des locaux, le ministère doit pouvoir réagir vite aux décisions administratives générales prises par le Cabinet et par le Conseil du Trésor au sujet de la fonction publique. La redistribution géographique des fonctionnaires entre les villes d'Ottawa et de Hull et le déplacement, dans le cadre du processus de décentralisation, des services fédéraux vers l'extérieur de la région de la Capitale nationale ont influé sur la planification et la gestion des locaux par le MTP.

13.17 En février 1984, le sous-secrétaire de la Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor a déclaré au Comité des comptes

publics: "...c'est un immense casse-tête que de loger la Fonction publique dans la région d'Ottawa et de Hull. Les priorités sont toujours chambardées. C'est un problème énorme." En avril 1982, par exemple, le ministère a acquis un terrain de la Commission de la Capitale nationale au centre-ville d'Ottawa pour la somme de 9,7 millions de dollars. Il se proposait d'y construire un immeuble pour loger le ministère des Finances, le Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général. Il y a eu changement des priorités gouvernementales et l'immeuble n'a jamais été construit. Ce terrain sert présentement de stationnement.

Vue aérienne du centre-ville d'Ottawa

13.18 Ces organismes sont présentement logés dans des locaux dont le bail vient à échéance au mois de novembre 1984. Les propriétaires ont fait savoir au ministère qu'ils ont besoin de ces locaux et que les services gouvernementaux doivent quitter les lieux. On prévoit, par conséquent, reloger ces services gouvernementaux dans un immeuble occupé par plusieurs autres ministères fédéraux pour lesquels il faudra trouver d'autres locaux. Le ministère estime que le coût total du déménagement et des travaux d'aménagement pourrait atteindre 22,9 millions de dollars.

13.19 Il existe de nombreuses directives et politiques destinées à servir de guide pour la location des locaux et à assurer le respect des critères d'économie et d'efficience. Les grands principes régissant l'acquisition et la gestion des biens immobiliers sont énoncés dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, ouvrage qui a été rédigé avec la participation du MTP, d'autres ministères et du secteur privé. Le ministère possède également un certain nombre de manuels qui lui sont propres et qui décrivent de manière détaillée les politiques et les procédés s'appliquant à l'ensemble de ses activités.

13.20 Nous avons constaté cependant, tout en tenant compte des difficultés qu'il rencontrait, que le ministère ne gérait pas toujours ses activités de location conformément aux directives et politiques du Conseil du Trésor ni conformément aux siennes, notamment dans la région de la Capitale nationale. Ce n'est pas l'absence de politiques et de directives qui explique cette situation mais bien plutôt le fait qu'il semble ne pas exister de mécanisme efficace pour obliger le MTP et ses clients, les ministères et organismes, à les respecter. Les cas de non-respect étaient nombreux. Nous avons noté plusieurs cas de locations conclues sans autorisation appropriée ou sans avoir bien tenu compte des critères d'économie. Le coût supplémentaire des opérations de location

que nous avons examinées se chiffrait à quelque 63 millions de dollars pour l'ensemble de la période visée par les baux (pièce 13.4).

13.21 En 1982, le ministère a loué un immeuble d'une superficie de 54 000 mètres carrés, au coût de 154 millions de dollars pour une période de dix ans, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation du Conseil du Trésor, comme l'exige le règlement sur les marchés de l'État. Cette autorisation n'a été obtenue que le 30 août 1984.

13.22 Définition des besoins. Nous avons remarqué que les ministères clients ne précisaient pas toujours leurs besoins comme l'exige le Conseil du Trésor. Par ailleurs, avant d'entreprendre des démarches pour répondre aux besoins de ses clients, le MTP ne s'assurait pas toujours qu'on lui avait donné toute l'information requise pour effectuer une acquisition judicieuse. Le Comité des comptes publics a également noté ce fait dans son rapport d'avril 1984, publié à la suite des audiences tenues au sujet de l'acquisition de l'édifice "Centennial Towers" à Ottawa.

13.23 Décisions d'acquérir des biens immobiliers. Les politiques et les procédures ministérielles concernant l'approbation des projets exigent une description du projet et un rapport de faisabilité lorsque les projets de location imposent l'engagement de dépenses supérieures à 30 000 dollars par année ou s'étendent sur une période de trois ans ou plus. Ces rapports doivent servir a préciser les besoins, doivent fournir des données quantitatives et qualitatives détaillées et permettre d'établir un plan et un calendrier global pour le projet. Nous avons relevé 14 cas où des rapports de ce genre n'avaient pas été présentés avant que ne soit prise la décision de louer des locaux. Dix de ces cas ont été relevés dans la région de la Capitale nationale. Sans ces rapports, il est impossible à la direction d'être sûre que toutes les options valables ont été examinées et que des analyses appropriées ont été effectuées avant que ne soit prise la décision d'acquérir des biens immobiliers.

13.24 Méthode d'acquisition. Le Manuel de la politique administrative stipule que les ministères doivent solliciter des offres de bail pour des locaux de plus de 250 mètres carrés, des exceptions étant prévues dans certains cas. En août 1980, le Conseil du Trésor a exigé du ministère qu'il utilise des soumissions publiques pour toutes les demandes de location, qu'il s'agisse de baux nouveaux ou de renouvellement des baux. Peu après, en novembre 1980, le Conseil du Trésor a approuvé de

nouvelles dispositions administratives à insérer dans le manuel de la politique administrative; celles-ci énoncent trois cas dans lesquels les ministères n'ont pas à obtenir du Conseil du Trésor l'autorisation de contourner le processus d'appel d'offres pour louer des locaux dont la superficie dépasse 250 mètres carrés. Le premier cas est lorsque la situation est urgente et qu'un retard pourrait nuire à l'intérêt public; le second, lorsque la nature du travail est telle qu'il n'est pas dans l'intérêt public de faire un appel d'offres, et le troisième, lorsqu'une seule personne est en mesure de remplir le contrat. Le Conseil du Trésor déclarait toutefois que l'intention de la politique était que l'on invite le plus grand nombre d'offres possible au moyen d'annonces dans un ou plusieurs journaux.

13.25 En 1983, le Conseil du Trésor a indiqué que les appels d'offres sollicités pour les baux signés en 1982 ne représentaient qu'un pourcentage très faible (7 p. 100) de l'ensemble des baux signés cette année-là. Nous avons relevé que le ministère, pour l'exercice clos le 31 décembre 1983, avait négocié 1 204 baux nouveaux ou à renouveler, mais n'avait utilisé des appels d'offres de bail que dans 74 cas, ce qui ne représentait que 6 p. 100 des contrats de location. Dans certains cas, il peut être justifié de ne pas utiliser le système des appels d'offres. Toutefois, à notre avis, le recours aux soumissions publiques est trop fréquemment ignoré par le ministère et, de ce fait, les autres ministères et organismes ne possèdent aucune garantie qu'ils sont logés dans des immeubles de qualité acceptable et au coût le moins élevé possible. En outre, il n'est pas sûr que l'on respecte la politique du gouvernement voulant que les deniers publics soient utilisés de manière équitable.

13.26 Pour obtenir de nombreux espaces à bureaux dans la région de la Capitale nationale en 1982, le ministère a lancé, pour le renouvellement de huit baux, un appel d'offres donnant une description précise des besoins. Cependant, ce document contenait aussi une invitation globale demandant aux intéressés de présenter des propositions pour "toute combinaison et quantité d'espaces à usage de bureaux, d'entreposage et de stationnement. Les propositions peuvent être en rapport avec des édifices existants ou des projets de construction...". En réponse à cet appel, le MTP a reçu 32 offres acceptables et a conclu un certain nombre de baux en plus des huit renouvellements requis, notamment le bail de location de l'immeuble "Centennial Towers". A notre avis, une invitation aussi générale ne respecte ni la lettre ni l'esprit des directives du Conseil du Trésor sur les soumissions publiques, car ces directives exigent une description précise des besoins.

13.27 Les soumissions que reçoit le ministère en réponse à ses appels d'offres pour la location de locaux à bureaux sont analysées à l'aide d'un système d'appréciation ponctuelle de la qualité. Notre examen a révélé que ce système s'attache surtout à l'aspect qualitatif et qu'il peut entraîner l'acquisition d'espaces dont la location est plus coûteuse, alors qu'il existe des espaces de qualité acceptable à un moindre prix.

13.28 Le ministère nous a fait savoir qu'il cherchait avant tout à obtenir le meilleur rapport coût-avantages, comme le veut le Conseil du Trésor, et non pas à louer invariablement les locaux dont les loyers sont les plus bas. A notre avis, cette façon de faire n'est pas conforme à la politique du gouvernement qui demande que l'on fournisse aux ministères, au coût le plus bas, des locaux qui possèdent la superficie requise et dont la qualité réponde aux normes établies.

13.29 Méthode d'autorisation. Il faut obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor pour signer un bail dont les frais de location annuels se chiffrent, au total, à plus de 200 000 dollars. En outre, il faut obtenir l'approbation du Conseil du Trésor lorsqu'il est jugé plus avantageux pour le gouvernement de soumettre les demandes d'acquisition à un examen central pour déterminer les risques liés à la passation des contrats ou les effets de ces derniers sur les programmes gouvernementaux concernés. En août 1980, le Conseil du Trésor a fait part au ministère de son inquiétude au sujet du nombre de baux qu'il lui fallait approuver rétroactivement et a dénoncé le fait que la négociation de ces baux n'ait pas été rendue publique. Au cours de notre vérification, nous avons relevé sept autres cas où, depuis 1980, l'approbation du Conseil du Trésor n'avait été obtenue qu'après la date d'entrée en vigueur des baux dont le montant annuel se chiffrait à 8 millions de dollars. Le ministère a signé trois autres baux sans l'approbation du Conseil du Trésor. Les frais annuels de location, dans ces derniers cas, atteignaient 14 millions de dollars.

13.30 Lignes directrices relatives au coût des aménagements. Le plafond actuellement en vigueur pour les coûts d'aménagement a été fixé par le Conseil du Trésor, en 1977, à 82,85 dollars le mètre carré pour les nouveaux espaces à bureaux. Le ministère a déclaré que les frais d'aménagement avaient augmenté depuis 1977 d'environ 56 p. 100 et les représentants du secrétariat du Conseil du Trésor sont d'accord pour dire que les coûts actuels se situeraient aux environs de 120 dollars le mètre carré. Toutefois, le Conseil du Trésor n'a pris aucune mesure pour réviser ses lignes directrices relatives aux coûts des aménagements et le

MTP est obligé d'obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor chaque fois que le coût des travaux d'aménagement dépasse le plafond fixé. L'établissement et l'approbation des présentations au Conseil du Trésor exigent souvent beaucoup de temps et l'utilisation de multiples ressources; de ce fait elles obligent à retarder la date d'occupation des locaux et à verser inutilement des loyers.

13.31 Le ministère des Travaux publics devrait respecter ses propres directives et politiques et celles du Conseil du Trésor et devrait demander à ce dernier qu'il révise ses lignes directrices actuelles sur le coût des aménagements.

Études de cas

13.32 La tour "C" (y compris le podium) de la Place de Ville, l'immeuble "Centennial Towers" et l'immeuble "The Journal" à Ottawa. Ces trois immeubles, situés au centre-ville d'Ottawa, ont été loués en 1982-1983 d'un même propriétaire pour des périodes de dix ans à dix ans et demi et pour une somme totale d'environ 400 millions de dollars. Nous avons constaté que, lorsqu'il a négocié ces baux à long terme, le MTP n'avait pas communiqué des renseignements essentiels aux ministres du Conseil du Trésor, qu'il avait directement négocié avec le propriétaire sans appel d'offres préalable, que les négociations n'avaient pas eu lieu en temps opportun et que le ministère avait outrepassé ses pouvoirs en n'obtenant pas les autorisations requises du Conseil du Trésor. Le ministère a, par conséquent, loué des locaux à des conditions peu avantageuses. En voici les conséquences:

> **Tour "C" de la Place de Ville**: frais supplémentaires pour l'État de 42,7 millions de dollars au cours de la durée prévue du bail, c'est-à-dire dix ans.
>
> **Immeuble "Centennial Towers":** le ministère a manqué l'occasion d'acquérir l'immeuble au moyen d'un bail-achat. Cela aurait coûté seulement 15 millions de plus que la valeur actualisée des paiements de location sur dix ans. Le ministère a estimé que la valeur de cet immeuble était de 46,5 millions en 1981.
>
> **Tour sud de l'immeuble "The Journal":** le tarif de location est supérieur de quelque 72 dollars le mètre carré à celui que le MTP exige de ses ministères clients et qui a été calculé par un cabinet indépendant à la demande du ministère. Cela représente, pour une superficie de 22 500 mètres carrés, une

perte de quelque 8 millions de dollars pour les cinq années du bail, perte que le MTP devrait absorber s'il utilisait le système de recouvrement des coûts.

Tours nord et sud de l'immeuble "The Journal": les baux pour la location de ces deux immeubles ont été signés sans qu'il y ait eu de soumissions publiques au préalable. Ces baux ont été signés pour une période de dix ans et six mois. Leur coût total est de 135 millions de dollars. En mars 1982, le ministère a fait savoir au Conseil du Trésor qu'il était impossible de trouver d'autres locaux pour répondre aux besoins de ses clients. Nous avons noté que les superficies requises par les 11 locataires différents logés dans la tour sud variaient de 303 mètres carrés à un maximum de 6 794 mètres carrés. A cette époque, le ministère disposait d'une superficie de 18 000 mètres carrés d'espaces à bureaux appartenant à l'État dans la Phase IV de la Place du Portage à Hull, espaces qui étaient inoccupés depuis le mois de mai 1978. En outre, à la suite d'un appel d'offres de bail lancé un peu plus tard au cours de cette même année, le ministère a reçu 32 offres acceptables.

13.33 Voici un calendrier des diverses négociations entreprises pour les immeubles susmentionnés:

15 avril 1981	Le ministère suggère au propriétaire la négociation globale des baux pour la location de deux des immeubles (tour "C" de la Place de Ville (54 000 mètres carrés) et immeuble "Centennial Towers" (34 800 mètres carrés).
19 mai 1981	Le bureau de la région de la Capitale nationale du MTP reçoit l'ordre de l'Administration centrale d'entamer le processus de négociation globale. L'Administration centrale ne juge pas utile d'obtenir au préalable la permission du Conseil du Trésor.
	On fait savoir au Secrétariat du Conseil du Trésor qu'aucun autre logement convenable n'est disponible; par conséquent, le ministère négociera avec le propriétaire et il y aura négociation simultanée des baux à signer pour la location des deux immeubles.

26 juin 1981 — Le Secrétariat du Conseil du Trésor se dit étonné que les négociations débutent si tard (les baux devaient être renouvelés le 1er novembre 1981). A cause du nombre restreint d'options offertes, le Secrétariat croit qu'il n'est pas utile d'entrer alors en communication avec les ministres du Conseil du Trésor.

12 août 1981 — Le propriétaire présente au MTP une offre écrite pour la location de bureaux dans la tour "C", avec un bail de 10 ans à un taux de location de 190 dollars le mètre carré, pour un montant total de plus de 103 millions de dollars. L'offre, valable jusqu'au 30 septembre 1981, ne fait allusion à aucune négociation globale. Le MTP préférant deux tarifs de location pour deux périodes de cinq ans, l'offre n'est pas acceptée.

11 décembre 1981 — Après des négociations pour un accord global, le ministère prépare deux présentations distinctes pour ces immeubles. Aucune des deux présentations ne fait état de négociations globales. Le ministère indique qu'il a négocié la location de bureaux dans la tour "C" pour une durée de dix ans au coût approximatif de 112 millions de dollars. L'immeuble "Centennial Towers" doit être acquis au moyen d'un bail-achat dont la valeur, à l'époque, est de 61,5 millions de dollars.

28 janvier 1982 — Le Conseil du Trésor approuve la proposition du ministère pour la location de la tour "C" mais rejette l'idée de la location-achat pour l'immeuble "Centennial Towers" et exige que le ministère lance un appel d'offres.

29 janvier 1982 — Le ministère fait parvenir au propriétaire une lettre d'acceptation pour la location de la tour "C".

1er février 1982 — Le propriétaire déclare que l'approbation de l'offre visant uniquement la location de la tour "C" est totalement inacceptable et retire son offre.

5 février 1982 — Le ministère de la Justice déclare que les preuves soumises indiquent que le propriétaire a négocié

l'opération dans le cadre d'une entente globale et que la Couronne ne pouvait affirmer le contraire.

8 au 10 février 1982

Le Conseil du Trésor réexamine les deux présentations et son président demande au ministère de préciser l'offre du propriétaire pour un bail de location distinct de la tour "C" et de rédiger une nouvelle présentation. Ceci n'a été fait que le 28 août 1984. Le Conseil a indiqué que, jusqu'alors, on l'avait porté à croire que les deux transactions avaient été négociées séparément par le ministère et que, par conséquent, chacune pouvait être conclue indépendamment.

11 février 1982 Malgré les ordres reçus, le ministère fait parvenir au propriétaire une lettre dans laquelle il accepte l'offre révisée de ce dernier pour la location de bureaux dans la tour "C". Le loyer exigé à l'origine pour une période prévue de dix ans, c'est-à-dire environ 112 millions de dollars, passe à 154 millions de dollars.

31 mars 1982 La présentation du ministère au Conseil du Trésor sur le renouvellement, sans appel d'offres, des baux de location des tours nord et sud de l'immeuble "The Journal" indique que le propriétaire considérait que son offre pour la tour "C" était liée à l'approbation de son offre pour le renouvellement des baux des deux tours de l'immeuble "The Journal". (Le ministère, à ce jour, n'a pu nous fournir de documents à l'appui de cette présumée déclaration.) Les baux en vigueur pour la location de la tour nord de l'immeuble "The Journal" ne venaient à échéance que le 30 avril 1983.

8 avril 1982 Le Conseil du Trésor approuve la signature de baux d'une durée de dix ans et demi pour la location des deux tours de l'immeuble "The Journal", à un coût total de 142,5 millions de dollars.

14 juillet 1982 Le MTP signe un bail de dix ans, commençant le 1er novembre 1981, pour la tour "C", au coût total de 155 millions de dollars.

29 juin 1983	Le Conseil du Trésor approuve la signature d'un bail d'une durée de dix ans pour la location de l'immeuble "Centennial Towers", à un coût total de quelque 120 millions de dollars. En 1983, nous avons signalé au Parlement que ce bail avait été signé sans tenir dûment compte des critères d'économie et le Comité des comptes publics a corroboré cette opinion par la suite.
30 août 1984	Le Conseil du Trésor approuve la demande du ministère de ratifier le bail signé le 14 juillet 1982.

13.34 Absence de documents essentiels. Notre examen a permis de relever les lacunes suivantes:

- Le ministère n'a pu nous fournir une copie de l'offre du propriétaire relative à la location de la tour "C". Nous aurions pu ainsi vérifier si le coût de location (environ 112 millions de dollars sur 10 ans) et les autres conditions qui s'y trouvaient décrites correspondaient aux données fournies dans la présentation du 11 décembre 1981 qu'avait approuvée le Conseil du Trésor.

- Le ministère nous a déclaré avoir fait savoir au Conseil du Trésor que la location des deux immeubles, c'est-à-dire la tour "C" et l'immeuble Centennnial towers, avait fait l'objet d'une négociation globale. Cependant, le MTP a été incapable de produire des documents prouvant que le Conseil du Trésor avait reçu les renseignements susmentionnés avant le 28 janvier 1982, date à laquelle a été prise la décision concernant la location de la tour "C".

- La présentation remise par le ministère le 31 mars 1982 au Conseil du Trésor indiquait que le propriétaire acceptait l'offre de location de la tour "C" à condition que la Couronne accepte son offre de location des tours nord et sud de l'immeuble "The Journal". Notre examen des documents fournis par le ministère ne nous a pas donné la preuve que le propriétaire avait effectivement formulé cette condition.

Total des frais de location

Tour "C" de la Place de Ville - espaces à bureaux

	Cinq premières années		Cinq premières années		Total
	Taux	Total (en millions de dollars)	Taux	Total (en millions de dollars)	(en millions de dollars)
Tarifs initiaux	$172/m^2	46,5	$240/m^2	64,8	111,3
Tarifs révisés	$255/m^2	68,9	$315/m^2	85,1	154,0
Augmentation		22,4		20,3	42,7

Immeuble "Centennial Towers"

	Valeur en 1981 (présentation au Conseil du Trésor		46,5
Offre initiale selon la présentation au C.T. du 11 décembre 1981	Location-achat (sur une base de bail net)	Valeur actualisée	61,5
Offre révisée selon la présentation au C.T. du 22 juin 1983	Bail de dix ans (après changement à une base de bail net)	Valeur actualisée	46,5
Différence			15,0

13.35 1133 Melville Street, Vancouver. En avril 1982, en réponse à des demandes faites par des clients et après avoir obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor, le ministère a loué cet immeuble pour une période de cinq ans, à partir du 1 er septembre 1982. Les frais annuels de location étaient d'environ 1,1 million de dollars.

13.36 En juin 1982, l'un des locataires prévus a indiqué que ses besoins de locaux avaient changé du fait de l'établissement d'un nouveau centre informatique à Vancouver.

13.37 En décembre 1982, le ministère a demandé des fonds supplémentaires au Conseil du Trésor afin de procéder aux travaux d'aménagement imposés par ce changement et cette demande a été approuvée par le Conseil du Trésor en février 1983.

13.38 Bien que l'immeuble ait été en grande partie terminé et que le versement des loyers ait débuté en novembre 1982, les locaux n'ont été totalement occupés qu'en mai 1983 à cause du temps qu'il a fallu pour obtenir les autorisations et pour procéder aux travaux d'aménagement. Des frais de location ont donc été versés inutilement de novembre 1982 à mai 1983, pour un montant d'environ 529 000 dollars.

13.39 Paiements sans contrepartie et autres indemnisations. Entre 1975 et 1981, le ministère a négocie de nouveaux baux pour la location de trois immeubles à Ottawa, en remplacement de baux à long terme qui n'étaient pas encore venus à échéance. Les registres du ministère indiquent que cette démarche se conformait à un programme général du gouvernement qui, à l'époque, visait à alléger le fardeau financier de certains propriétaires dont les frais d'exploitation étaient montés en flèche. Ces négociations visaient à uniformiser tous les baux et à faire en sorte qu'ils soient tous conformes aux normes du MTP. Les nouveaux baux devaient offrir de justes loyers en tenant compte de la situation du marché et devaient contenir des clauses de révision des coûts. En contrepartie, les propriétaires devaient s'engager à effectuer les travaux d'aménagement requis pour respecter les normes ministérielles.

13.40 Toutefois, le ministère ne s'est pas assuré que les offres reçues indiquaient clairement que les propriétaires s'engageaient à effectuer des travaux d'aménagement conformément aux normes exigées. Dans un cas, même si le texte de l'autorisation du Conseil du Trésor présumait que le nouveau tarif de location ne s'appliquerait qu'une fois les travaux de réfection terminés, les baux signés ne comportaient aucune clause à cet effet. Par conséquent, dans chaque cas, on a eu des difficultés à s'entendre sur les travaux de rénovation à effectuer et le ministère a dû verser des sommes importantes aux propriétaires.

13.41 De ces sommes versées, quelque 10 millions de dollars constituaient à notre avis, des paiements sans contrepartie (la Couronne acceptait une dette alors qu'elle n'avait reçue en contrepartie aucun avantage ou service) ou des indemnisations versées parce que la Couronne n'avait pas occupé les locaux aux dates prévues ou parce que le bailleur avait encouru des frais supplémentaires pour lesquels la Couronne n'avait reçu aucun avantage apparent ou supplémentaire. En outre, ces paements ne figurent pas dans les Comptes public du Canada parce qu'ils n'ont pas été désignés et comptabilisés comme paiements sans contrepartie ou comme paiements improductifs.

Bail-achat

13.42 Depuis la vérification intégrée que nous avons effectuée en 1979, il y a eu diminution du nombre d'immeubles que le gouvernement a fait construire lui-même par l'intermédiaire du MTP. On a préféré se porter acquéreur d'immeubles en négociant un certain nombre de baux-achats importants (voir la pièce 13.5).

13.43 Dans un cours offert à ses fonctionnaires, le ministère décrit le bail-achat (location-achat) comme étant un moyen d'acquérir un bien sur une période de plusieurs années, équivalant à l'achat d'un immeuble à l'aide d'une hypothèque comme le font tous les grands entrepreneurs et comme la plupart d'entre nous le faisons pour acheter une maison.

13.44 Ces opérations commerciales sont habituellement structurées de la manière suivante:

- Le terrain, habituellement propriété de la Couronne, est jugé, en vertu de l'article 39 de la Loi sur les travaux publics, n'être plus nécessaire à des fins publiques et est loué à un entrepreneur pour la somme d'un dollar pour une période déterminée (habituellement 35 ans).

- L'entrepreneur construit l'immeuble ou termine les travaux conformément au cahier des charges du ministère et selon ses plans ou ceux du ministère.

- Pour chaque projet, une équipe constituée d'employés du MTP est chargée d'inspecter périodiquement les travaux de construction effectués par l'entrepreneur.

- Une fois que les travaux sont terminés, compte tenu des garanties habituelles, le ministère s'occupe de l'exploitation, de l'entretien et de la réfection de l'immeuble. L'entrepreneur, quant à lui, n'a presque plus de frais à engager pour l'immeuble. L'entente a donc toutes les caractéristiques d'un bail net; le ministère assume tous les frais d'entretien, de réparation et d'opération de l'immeuble.

- En effet, la Couronne accepte les avantages et assume la plupart des risques inhérents au titre de propriété. Par exemple, l'entente conclue dans le cas de l'immeuble de Scarborough stipule que la destruction ou l'endommagement de l'immeuble par le feu ou par tout autre sinistre ne peut mettre fin à l'entente conclue. La Couronne est donc tenue de réparer, de remplacer ou de reconstruire les locaux. Ces dépenses sont toutefois couvertes par les assurances que détient la Couronne et pour lesquelles elle verse des primes en sus des paiements de location.

- En vertu de l'entente signée, le ministère effectue des paiements mensuels qui ne tiennent pas compte

de la juste valeur de location des immeubles mais qui sont calculés en fonction des coûts d'amortissement et de financement des travaux de construction soumis par l'entrepreneur. Le contrat contient habituellement une clause d'option permettant d'acheter l'immeuble au cours de la période couverte par le bail ou à l'échéance de ce dernier contre versement d'un montant forfaitaire prédéterminé ou contre versement du solde des paiements à effectuer. Le montant à payer est tel qu'il y a peu de doute que la Couronne exercera éventuellement son droit d'option et qu'elle deviendra propriétaire en titre de l'immeuble.

13.45 Coûts et communication des renseignements. L'utilisation du régime location-achat se justifie, selon le ministère, par l'accroissement du nombre de demandes de locaux et par la difficulté d'obtenir les fonds requis pour son programme d'immobilisations. Notre examen a révélé que le système de construction directe d'immeubles par l'État et le système d'acquisition par location-achat diffèrent sur deux points importants: la source du financement et la façon dont les renseignements sont communiqués au Parlement.

- Des deux options, le régime de location-achat est le plus coûteux puisque le pouvoir d'emprunt de l'entrepreneur du secteur privé est moins fort que celui de la Couronne. Nous avons observé que les taux d'intérêt exigés des entrepreneurs sont d'environ 2 points supérieurs à ceux que paierait la Couronne si elle devait financer ses acquisitions par l'intermédiaire du ministre des Finances. Ces frais supplémentaires viennent s'ajouter au coût de la construction lors du calcul du prix de la "location" annuelle. Dans les quatre contrats récents de location-achat que nous avons examinés, nous avons évalué que la Couronne allait payer, sur une période de 35 ans, environ 86 millions de dollars (14,9 millions en dollars actuels) en frais de financement supplémentaires (voir la pièce 13.6). Selon le ministère, une partie de ce coût peut être compensée par l'avantage qu'il y a à faire assumer à l'entrepreneur tous les risques durant la construction (p. ex. achèvement à temps et sans

dépasser le budget), ce qui n'existe pas dans le cas de construction par la Couronne.

- Le total des paiements à effectuer au titre du capital et de l'intérêt pour financer les immeubles acquis par contrat de location-achat atteignait 1,9 milliard de dollars dont il restait à payer 1,6 milliard au 31 mars 1984. Il s'agit là, en réalité, d'emprunts indirects effectués par l'intermédiaire de lotisseurs du secteur privé, emprunts qui n'ont pas été signalés au Parlement et que ce dernier, par conséquent, n'a pu examiner.

- Les paiements effectués pour l'acquisition de locaux à l'aide de contrats de location-achat sont présentés comme frais de location et sont imputés aux frais de fonctionnement plutôt qu'aux dépenses en capital. A notre avis, il n'y a pas eu communication au Parlement de la nature réelle de ces opérations (acquisition d'immobilisations) et de leur coût réel. On a donc évité le contrôle et l'examen que le Parlement effectue habituellement lorsqu'il y a acquisition d'immobilisations de ce genre. Au 31 mars 1984, la différence entre les coûts indiqués dans le Budget des dépenses et les coûts réels de ces acquisitions à leur valeur actualisée, se chiffrait à quelque 366 millions de dollars.

- Le ministère déclare que ses pratiques actuelles se conforment aux méthodes comptables prescrites dans l'administration fédérale et que la Partie III du Budget des dépenses dévoilera à l'avenir tous les coûts de construction et de financement reliés à l'acquisition de locaux par bail-achat.

13.46 Le ministère des Travaux publics devrait communiquer au Parlement la totalité des coûts et des fonds nécessaires au financement des biens acquis à l'aide de contrats de location-achat.

13.47 Autorisation. Le fait que le ministère signe des baux à long terme avec des entrepreneurs et qu'il leur loue, pour un montant symbolique et en évoquant l'article 39 de la

Loi sur les travaux publics, des terrains qui sont la propriété de la Couronne laisse supposer que ces terrains ne sont pas destinés à des fins publiques.

13.48 Les documents du ministère et les autorisations du Conseil du Trésor indiquent clairement que les accords de location-achat sont conclus dans le seul but de construire des immeubles qui permettront de fournir des locaux au gouvernement fédéral. Par exemple, dans le cas de l'immeuble de Scarborough, les ministres du Conseil du Trésor ont exigé comme condition préalable à l'approbation du projet de location-achat que l'on vérifie les besoins d'espaces de l'organisme fédéral client.

13.49 En février 1982, le ministre des Travaux publics a présenté en Chambre le projet de loi C-91, loi modifiant la Loi sur les travaux publics et la Loi sur les concessions des terres publiques, afin que soit supprimée, en ce qui a trait à la vente ou à la location d'un bien public, l'exigence que ledit bien public ne soit plus nécessaire à des fins publiques. Ce projet de loi n'a pas dépassé l'étape de la première lecture.

13.50 En décembre 1983, le sous-procureur général du Canada a déclaré que les articles 4 (Loi sur les concessions des terres publiques) et 39 (Loi sur les travaux publics) n'avaient aucune raison d'être si l'on acceptait qu'un bien loué en vertu d'un contrat de location-achat était un bien requis pour des fins publiques. Il a ajouté que cette interprétation se fondait sur l'article 52 de la Loi sur l'administration financière. Toutefois, il a fait remarquer que cette question n'était pas des plus claires et que d'autres arguments pouvaient être avancés en faveur d'une autre interprétation. Il a alors recommandé que le gouvernement présente un texte de loi qui autoriserait clairement la Couronne à conclure des transactions relatives à un bien requis pour des fins publiques lorsque lesdites transactions seraient effectuées dans l'intérêt public.

13.51 Un conseiller juridique indépendant, que notre Bureau a consulté au sujet de l'immeuble de Scarborough, a déclaré que la Couronne n'avait aucun droit, en vertu de

l'article 4 de la Loi sur les concessions des terres publiques et de l'article 39 de la Loi sur les travaux publics, de louer ce terrain au lotisseur.

13.52 En plus des problèmes concernant la location de terrains appartenant à la Couronne, le ministère a reçu des avis juridiques divergeants à propos des emprunts contractés pour financer les transactions.

13.53 En mars 1982, le ministère a obtenu d'un avocat indépendant un avis juridique selon lequel le contrat de location-achat relatif à l'immeuble de Charlottetown ne constituait pas un emprunt par la Couronne aux termes de l'article 36 de la Loi sur l'administration financière. Cependant, le sous-ministre de la Justice, après examen de cet avis juridique, a estimé que le ministère pourrait présenter un projet de loi qui traiterait des points suivants:

- les modalités de paiement des frais de construction d'un ouvrage public sur un certain nombre d'années une fois les travaux achevés;

- l'octroi de ce qui est, en réalité, une hypothèque sur un bien de la Couronne.

13.54 Le ministère devrait faire préciser ses pouvoirs en matière de contrats de location-achat et, s'il y a lieu, faire effectuer les modifications législatives nécessaires.

Études de cas

13.55 Immeuble du gouvernement du Canada (Scarborough). Notre examen a porté sur l'étape de la définition des besoins du ministère relatifs à cet immeuble.

13.56 En juillet 1982, le Conseil du Trésor a approuvé une présentation du ministère pour l'acquisition, à l'aide d'un bail-achat, d'un immeuble d'une superficie de 34 850 mètres carrés, à Scarborough, en Ontario. Le total des paiements à verser en vertu de ce bail-achat, y compris l'exercice de l'option d'achat, se chiffreront à quelque 206 millions de dollars (valeur actualisée de 38,4 millions de dollars).

13.57 Lorsque le Conseil du Trésor a approuvé cette présentation, il a demandé au ministère d'indiquer les clients éventuels du nouvel immeuble, les superficies autorisées dans chaque cas, le nombre de baux échus et le taux de rendement du capital investi. En décembre 1982, le Conseil du Trésor a une fois de plus demandé au ministère de vérifier les demandes d'espaces des clients et les données des baux échus et de signaler au Secrétariat du Conseil du Trésor l'espace qui sera occupé par chaque client.

13.58 A la fin de notre vérification, le ministère n'avait pas encore donné suite à ces demandes. Notre examen des documents de planification a révélé que les prévisions et les plans du ministère en matière de locaux ne justifiaient pas l'acquisition d'un immeuble de cette taille à cet endroit. Le plan d'aménagement pour la région de la communauté urbaine de Toronto, approuvé en décembre 1981, indiquait que la demande maximale d'espaces, dans l'immeuble de Scarborough, se situerait entre 17 500 et 25 800 mètres carrés.

13.59 En avril 1982, soit trois mois avant que le Conseil du Trésor n'approuve les demandes d'espaces, le ministère savait que les besoins de ses clients pour des espaces à

bureaux d'utilisation générale sur le territoire de la communauté urbaine de Toronto, exception faite possiblement de Mississauga, diminueraient substantiellement au cours des prochaines années. Les clients recensés ne pourraient occuper qu'un peu plus de 50 p. 100 de l'espace disponible dans l'immeuble de Scarborough. En juillet 1983, une étude du ministère indiquait que les espaces réservés par les ministères clients dans la région de Toronto dépassaient de 9 200 à 18 500 mètre carrés les normes du Conseil du Trésor. Le coût de ces espaces était évalué à environ 120 $ le mètre carré.

13.60 Au cours de notre étude de la gestion des biens immobiliers dans l'ensemble de l'administration fédérale, étude présentée dans le présent Rapport, nous avons examiné les espaces occupés par quatre ministères dans l'immeuble Joseph Shepard, à Toronto, immeuble qui appartient à la Couronne. Nous avons constaté que ces ministères occupaient présentement une superficie de 1 047 mètres carrés en sus des normes du Conseil du Trésor, le coût annuel de cet excédent étant évalué à 202 000 dollars.

13.61 Le ministère nous fait savoir qu'il a trouvé un nombre suffisant de clients pour occuper la presque totalité de l'immeuble de Scarborough.

13.62 **Immeuble Daniel J. MacDonald (Charlottetown).** Notre examen a porté sur la gestion du projet et sur l'acquisition de cet immeuble qui devait être, au départ, construit par l'État mais a, par la suite, fait l'objet d'un contrat de location-achat.

13.63 Au début, on avait prévu que les travaux de construction de cet immeuble seraient achevés en 1981. A cause du choix d'un autre terrain, d'un changement des priorités gouvernementales, d'une grève des électriciens et de failles relevées dans la fondation et l'infrastructure de l'immeuble, l'occupation des locaux a été retardée jusqu'à la fin du mois de mars 1984.

13.64 En janvier 1980, le Conseil du Trésor avait demandé que le plafond des coûts pour la construction de l'immeuble

soit fixé à 16,5 millions de dollars. A ce jour, les coûts engagés pour la première phase du projet, à savoir l'acquisition du terrain, la construction de la fondation de l'immeuble ainsi que l'établissement des plans et devis, dépassent les 9 millions de dollars. En juin 1983, le Conseil du Trésor signalait qu'on avait dépassé de plus d'un million de dollars les coûts prévus pour cette phase. La valeur actualisée des paiements à effectuer au cours des 35 prochaines années, telle que calculée par le MTP, s'établit à environ 16,8 millions de dollars. Le coût total du projet sera donc d'environ 25,8 millions de dollars, soit environ 9 millions de plus que le plafond de 16,5 millions de dollars fixé en 1980. En outre, deux lotisseurs ont présenté des demandes d'indemnisation au ministère, l'une de 2,3 millions et l'autre de 1,7 millions, à cause du changement de terrain et des failles que présentaient la fondation et l'infrastructure de l'immeuble. Le première demande d'indemnisation est contestée devant les tribunaux. Dans le second cas, le ministère a proposé un règlement de 790 000 dollars mais, à ce jour, il n'a pris aucune mesure pour tenter de recouvrer ce montant des entrepreneurs responsables.

L'immeuble Daniel J. MacDonald, à Charlottetown, est le nouveau siège social du ministère des Affaires des anciens combattants.

Gestion des espaces

13.65 Le portefeuille immobilier du ministère est constitué d'espaces louables dont la superficie totale est supérieure à 8,5 millions de mètres carrés. Ce chiffre comprend les espaces occupés et les espaces non utilisés qui représentaient à eux seuls plus de 760 000 mètres carrés au 1 er avril 1984.

13.66 Notre examen de la gestion de ce portefeuille a surtout porté sur les espaces non utilisés, c'est-à-dire sur l'élément de ce portefeuille dont le ministère ne tire aucun revenu.

13.67 Espaces occupés. Une question importante, à propos des espaces occupés inscrits au portefeuille, est l'utilisation faite de ces espaces, ou l'utilisation économique qu'en font les occupants. Notre étude de la gestion des biens immobiliers, que l'on trouvera au chapitre 6, a traité de cette question dans l'ensemble de l'administration fédérale. Elle nous a permis de conclure que les ministères, y compris le MTP, ne géraient pas et ne contrôlaient pas de manière satisfaisante l'utilisation des espaces à bureaux. En outre, on se soucie généralement peu d'appliquer la politique sur les locaux à bureaux et les ministères ne cherchent pas à obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor ou à informer le MTP lorsque les espaces à bureau qu'ils possèdent dépassent le montant prévu par les lignes directrices.

13.68 En ce qui a trait aux locaux que nous avons examinés, l'excédent d'espaces à bureaux non autorisé par le Conseil du Trésor représentait 56 000 mètres carrés et une valeur locative de 9 millions de dollars par année. Dans une étude récente du MTP, on évaluait que les espaces occupés par les ministères en sus des espaces autorisés représentaient de 152 000 à 305 000 mètres carrés, au coût annuel approximatif de 120 $ le mètre carré.

13.69 Par ailleurs, le plan le plus récent du ministère, en ce qui concerne l'étude sur le perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG) et le régime d'autofinancement, indique qu'une utilisation optimale des espaces permettrait de réduire de 5 p. 100 la valeur brute des loyers et d'économiser quelque 35 millions de dollars par année.

13.70 Ces problèmes nous obligent à nous interroger sérieusement sur ce qui semble être une déficience généralisée de la gestion des espaces dans tous les ministères, y compris le MTP.

13.71 Espaces inoccupés. A l'heure actuelle, la nature du portefeuille immobilier du MTP et le contexte dans lequel ce dernier, en tant qu'organisme de services communs, fournit des locaux aux ministères et organismes fédéraux font que le

MTP n'a pratiquement rien de commun avec les autres propriétaires immobiliers des secteurs public ou privé et, par conséquent, toute comparaison de la gestion des espaces inoccupés serait trompeuse. Par exemple, les clients du secteur privé chercheront à réduire leurs coûts et n'hésiteront pas à retourner les espaces excédentaires ou inoccupés aux administrateurs immobiliers; ces derniers pourront donc calculer avec précision le taux de vacance des espaces répertoriés. D'autres facteurs motivent le comportement des clients du MTP et, par conséquent, ce dernier est obligé de calculer le taux de vacance des espaces répertoriés en utilisant des données peu fiables. En outre, les agents immobiliers du secteur privé doivent faire des profits et ne sont pas intéressés à conserver des espaces qui rapportent peu ou qu'ils peuvent difficilement commercialiser. En ce qui a trait aux espaces inoccupés, il est impossible de comparer le portefeuille immobilier du MTP à quelque autre portefeuille immobilier du secteur privé à cause précisément de cette absence de la recherche d'un profit, du rôle important du MTP comme agent du Conseil du Trésor et de l'application du principe de la gestion foncière fédérale, principe en vertu duquel le MTP est le principal responsable de tous les biens immobiliers excédentaires fédéraux.

13.72 Les espaces inoccupés du portefeuille immobilier du ministère sont soit des espaces qui ont été déclarés excédentaires par les ministères clients et qui ont été transférés au MTP pour utilisation ultérieure (aménagement au cession), soit des espaces qu'il est possible de louer immédiatement ou de louer après certains travaux de rénovation.

13.73 Le ministère a classé les espaces inoccupés en 11 catégories, en fonction de leur utilisation prévue; par exmple: les espaces louables à un organisme fédéral; les espaces destinés à un client non fédéral; les espaces où sont effectués des travaux d'aménagement pour un client fédéral; les espaces dont l'utilisation est à l'étude ou ceux dont la cession a été autorisée.

13.74 Le ministère , selon notre examen, estime que son rôle premier est de fournir des locaux aux ministères clients

et que la gestion des espaces inoccupés n'a pas la première priorité. Nous croyons qu'il y a lieu de s'interroger sur la faible priorité accordée à la gestion des espaces inoccupés.

13.75 Au moins trois éléments sont nécessaires pour assurer une gestion efficiente et efficace du portefeuille immobilier du MTP. Premièrement, le ministère doit posséder un système qui lui permette de connaître avec exactitude la superficie totale des espaces inoccupés. Deuxièmement, il lui faut un système qui lui indique le coût de ces espaces afin de pouvoir prendre rapidement les mesures administratives qui s'imposent. Finalement, la responsabilité et l'obligation de rendre compte de la gestion des espaces inoccupés doivent être décrites avec précision afin que les interventions administratives puissent s'appuyer sur des données concrètes.

13.76 **La non-gestion des espaces inoccupés.** Au début de 1982, le ministère a confié la gestion des espaces inoccupés à une unité de l'Administration centrale. Au mois de mars 1984, cette unité n'avait pas encore commencé à exercer son mandat. Il n'existe présentement ni encouragement, ni sanction pour inciter le ministère ou les organismes centraux à réduire au minimum le nombre d'espaces inoccupés.

13.77 Le ministère nous a fait savoir qu'il s'efforcait de corriger cette situation en publiant des politiques et en mettant au point des indicateurs de rendement qui permettront d'établir des objectifs et de contrôler les résultats obtenus.

13.78 En réponse à nos demandes de renseignements, le Service de la vérification de gestion du MTP a effectué, en avril 1982, une analyse des diverses catégories d'espaces vacants répertoriés. C'était la première fois que le ministère effectuait une telle analyse. Les gestionnaires, dans l'exercice de leurs fonctions, n'avaient pas jugé nécessaire d'effectuer ce genre d'analyse.

13.79 **Donnés peu fiables sur les espaces inoccupés.** Les gestionnaires des régions font peu confiance au principal

rapport du ministère donnant un relevé des espaces inutilisés: le Rapport détaillé de l'analyse des locaux vacants. La base de données utilisée pour ce rapport comporte de nombreuses erreurs et l'information fournie est peu fiable et désuète. Par exemple, à Ottawa, un immeuble acquis en 1976 pour le compte d'un ministère client n'a jamais été occupé. Toutefois, le système d'information ne l'a jamais recensé comme espace inutilisé. Cet immeuble, au cours des huit dernières années, a été classé "espace désigné".

13.80 Lors de notre visite de l'immeuble situé au 1, rue Front , à Toronto, les espaces inutilisés ne concordaient pas avec ceux des registres du ministère. Certains des espaces que nous avons dénombrés étaient inutilisés depuis six ans mais avaient été classés comme espaces occupés. Après notre vérification, le ministère a procédé à la mise à jour des renseignements et modifié la classification d'environ 50 p. 100 des 31 064 mètres carrés de l'immeuble.

13.81 Compte tenu des nombreuses imprécisions que nous avons relevées et de celles qu'a signalées récemment le Service de la vérification de la gestion, nous croyons que le Rapport détaillé de l'analyse des locaux vacants, dans sa version actuelle, ne peut être utilisé pour la gestion des espaces inoccupés. Le ministère n'a pas une idée exacte du nombre d'espaces inoccupés que contient son portefeuille immobilier et, par conséquent, ne peut prendre de mesures valables pour en assurer l'utilisation efficiente ou pour trouver d'autres solutions.

13.82 Le ministère a récemment cherché à améliorer ce rapport d'analyse en instaurant un Système de répertoire des installations. A notre avis, il ne sera possible d'améliorer la situation que si le ministère, en plus d'améliorer le système d'information, voit à mettre à jour la base de données utilisée et à instituer des mesures de contrôle pour garantir la fiabilite des données.

13.83 Coût de l'entretien des espaces inoccupés. Il faut, bien sûr, qu'il existe un moyen de désigner les espaces qui doivent être aménagés en prévision de leur occupation par un

client. Cependant, l'habitude qu'a le ministère de retirer ces espaces du circuit commercial et de les réserver à des clients éventuels peut avoir comme résultat, et a eu effectivement comme résultat, que certains espaces demeurent inoccupés pendant plusieurs années alors qu'ils pourraient être utilisés pour des périodes plus ou moins longues. On peut citer comme exemples de cette utilisation peu rentable des espaces l'édifice de la Banque du Canada à Ottawa et la Phase IV de la Place du Portage à Hull.

13.84 Nous avons constaté que le Parlement et les organismes centraux n'avaient pas été bien renseignés sur le coût réel des espaces inoccupés. Le ministère n'indique pas séparément le total des frais de fonctionnement et d'entretien de ses espaces inoccupés. Par conséquent, il nous a été impossible d'examiner l'ampleur et la validité de ces coûts et d'en faire rapport. Nous avons vérifié un échantilon d'espaces inoccupés et répertoriés par le ministère, dont la surface était de 326 270 mètres carrés (soit 47 p. 100 du total) et nous avons pu déterminer que les frais de fonctionnement, les frais d'entretien ainsi que les subventions en compensation d'impôts coûtaient aux contribuables canadiens plus de 22,6 millions de dollars. Ce montant ne comprend pas les intérêts débiteurs, le coût des immobilisations ou le montant estimatif des recettes perdues. Nous avons, toutefois, tenu compte dans nos calculs de la durée totale de la période au cours de laquelle chaque espace examiné est demeuré inoccupé.

13.85 Le montant ci-dessus ne comprend pas non plus le coût des 87 600 mètres carrés présentement inoccupés à Goose Bay, au Labrador. Cette situation s'explique en grande partie par la décision politique prise par le gouvernement en 1976 de réduire les activités du gouvernement fédéral à Goose Bay. De ce fait, le ministère s'est retrouvé avec un problème socio-économique de taille.

13.86 Comme l'ensemble des espaces répertoriés regroupe des locaux à bureaux, des logements, des espaces commerciaux, des entrepôts et d'autres catégories d'espaces, il n'est pas possible de calculer le coût de l'ensemble des espaces inoccupés à partir de notre échantillon. Toutefois, notre examen des données fournies par le ministère sur les espaces

inutilisés et sur les recettes perdues à cause de la non-occupation des espaces au cours des cinq dernières années (exclusion faite des espaces dont la cession a été approuvée) nous ont permis d'établir le tableau suivant:

	1980	1981	1982*	1983*	1984*
Espaces inutilisés (en milliers de m^2)(1)	736	655	687	682	714
Recettes perdues (en millions de $)(1)	25,024	27,107	32,413	26,728	23,990

(1) Données tirées des registres du MTP (il n'existait pas de données sur les frais de fonctionnement et d'entretien).

* N'inclut pas les espaces administrés pour le compte de la Société canadienne des postes.

13.87 Le ministère nous a fait savoir qu'il ne possédait pas actuellement de moyens lui permettant de faire un relevé régulier des coûts réels des espaces inutilisés mais que le Système de gestion financière qu'il était en train de mettre au point rendrait la chose possible. Ce système ne sera pas opérationnel avant 1986, au plus tôt.

13.88 Espaces inoccupés: explication de la situation actuelle. Le système d'information du ministère était tellement peu fiable qu'il nous a été impossible de déterminer l'ampleur de la situation. Il nous a donc été impossible de formuler une opinion générale sur le nombre d'espaces inoccupés, sur les définitions et les catégories utilisées, ou sur les causes pouvant expliquer la situation actuelle. Dans le cas des espaces que nous avons examinés, la situation pouvait s'expliquer par la mauvaise planification du MTP et des ministères clients et par le transfert de biens excédentaires au MTP. Une autre cause importante est le fait que les fonds requis pour assurer la mise en marché des espaces ont été utilisés pour la réalisation d'autres politiques et programmes gouvernementaux qui ont été jugés plus prioritaires.

13.89 La décision du ministère de renouveler deux baux de location dans le Commercial Building, à Moncton, a été prise sans qu'on ait déterminé au préalable les clients qui pourraient utiliser ces espaces. En conséquence, il a fallu entretenir 4 892 mètres carrés d'espaces inutilisés au coût approximatif de 857 000 dollars, au 31 mars 1984. Un autre

immeuble, le Ottawa Teacher's College, qui avait été classé monument historique, est demeuré inutilisé pendant quatre ans et demi, tandis que la ville d'Ottawa effectuait des études et proposait un bail à long terme. De ce fait, il a fallu entretenir 4 404 mètres carrés d'espaces louables mais inutilisés au coût total de 1 063 077 dollars, y compris les subventions en compensation d'impôts. L'immeuble Mulligan et celui de la Banque du Canada, à Ottawa, ont été acquis il y a plusieurs années pour des clients qui, parce que leurs besoins avaient change, n'ont jamais occupé ces immeubles. Là encore, il a fallu entretenir des espaces inutilisés (20 351 mètres carrés) et le total des frais au 31 mars 1984, se chiffrait à 837 720 dollars. L'immeuble Centennial Towers, à Ottawa, a été loué par le MTP à partir de décembre 1983. Les locaux ne seront vraisemblablement pas tous occupés avant novembre 1984. Le ministère évalue le coût total des paiements improductifs de location pour cet immeuble à 4,4 millions de dollars.

13.90 La politique de décentralisation du gouvernement a amené le ministère à décider rapidement d'acquérir le Scolasticat École Normale Saint-Viateur de Rigaud, au Québec, pour en faire un centre de formation destiné à Revenu Canada. Ce centre de formation, d'une superficie de 24 700 mètres carrés, est demeuré complètement inoccupé de décembre 1977 à avril 1980 et, à l'heure actuelle, la moitié de ces espaces demeurent inoccupés. Au 31 mars 1984, le coût total de fonctionnement et d'entretien de ces locaux, y compris les subventions en compensation d'impôts municipaux, était de 1 766 881 dollars.

L'édifice de la Banque du Canada, à Ottawa, est inoccupé depuis son acquisition en décembre 1981.

Le collège de Douanes et Accise à Rigaud (Québec) occupe les bâtiments de l'ancien Scolasticat École normale Saint-Viateur.

13.91 La politique du gouvernement visant à répartir les emplois de la fonction publique sur l'ensemble de la région de la Capital nationale, a amené la construction du complexe de la Place du Portage, à Hull. La superficie totale des espaces à bureaux inutilisés à la Phase IV de la Place du Portage est, à l'heure actuelle, d'environ 17 100 mètre carrés, dont quelque 3 000 mètres carrés n'ont jamais été utilisés. Au 31 mars 1984, le coût total de l'entretien de ces espaces inutilisés se chiffrait à 3 909 551 dollars.

13.92 Le MTP a commencé à la fin de 1976 à effectuer des études et à présenter des demandes d'autorisation pour rénover, au coût de 41,5 millions de dollars, le Dominion Public Building, 1 Rue Front, à Toronto, afin de transformer quelque 9 300 mètres carrés d'espaces inutilisés en locaux à bureaux louables. La réalisation de ce projet devait permettre d'épargner 7,5 millions de dollars par an pour la location de locaux au centre-ville de Toronto. La planification des locaux par le ministère s'est avérée inutile à cause des retards dans la réalisation des travaux et il lui a fallu signer des baux à court terme onéreux pour loger ses clients en attendant que puisse être réalisé le plan de regroupement à long terme dans le Dominion Public Building. Le Conseil du Trésor n'a approuvé le projet de manière définitive qu'au mois de mai 1984, soit quelque huit années après la présentation des premières demandes.

13.93 L'immeuble Daly, à Ottawa, est inoccupé depuis le mois de février 1980 et l'entretien de ses 13 316 mètres carrés a coûté au total, au 31 mars 1984, 775 967 dollars. En mars 1982, le Conseil du Trésor, avait donné l'autorisation de démolir l'immeuble, mais il est revenu sur cette décision à la suite des propositions de réaménagement formulées par des groupes de pression visant à protéger les édifices historiques. En novembre 1983, le MTP a reçu une offre officielle pour l'acquisition de cet immeuble et il en fait présentement l'étude.

Le Dominion Public Building, 1 rue Front, Toronto. Les projets de rénovation datant de 1978 ont été approuvés au mois de mai 1984.

13.94 Pour que le nouveau système ministériel de dénombrement des installations puisse étayer les décisions administratives concernant les espaces inoccupés, il faudrait qu'il soit doté de moyens de contrôle appropriés pour s'assurer de la justesse de la base de données qui l'alimente.

13.95 Le ministère devrait mettre au point un système qui permette d'obtenir le coût réel des espaces inoccupés afin que les gestionnaires puissent prendre des décisions relatives aux locaux en tenant compte des diverses solutions possibles. Ce système permettrait également de faire connaître aux organismes centraux le coût des espaces qui sont inoccupés du fait de la mise en vigueur des décisions politiques du gouvernement.

13.96 Il faudrait accorder une forte priorité à la gestion des espaces inoccupés et susciter davantage d'intérêt pour cette question au sein du ministère. Il faudrait notamment passer régulièrement en revue le répertoire national des espaces inoccupés et de leurs frais connexes afin que les gestionnaires puissent prendre les mesures qui s'imposent pour utiliser ces espaces.

Économies d'énergie

13.97 En décembre 1978, le Conseil du Trésor décidait ce qui suit:

> Jusqu'à la fin de l'année financière 1985-1986, les ministères et organismes fédéraux ainsi que les sociétés de la Couronne doivent maintenir la consommation annuelle d'énergie à un niveau qui est au moins de 10 p. 100 inférieur à celui de 1975-1976.

13.98 Le Conseil du Trésor demandait également que chaque ministère et organisme crée une unité chargée de contrôler toute consommation directe ou indirecte d'énergie, d'élaborer et de mettre en application des mesures d'économies d'énergie et de veiller à ce que tous les employés collaborent au programme.

13.99 Les vérifications effectuées par notre Bureau et par le Service de la vérification de la gestion du MTP en 1981 ont révélé que plusieurs plans avaient été mis en oeuvre par le ministère. Dans l'ensemble, les mesures d'économies d'énergie se sont avérées efficaces, bien que leur mise en oeuvre présente encore quelque lacunes.

13.100 Notre dernière vérification nous a permis de constater qu'il est possible de faire plus d'économies mais que le ministère avait fait des efforts considérables pour atteindre l'objectif fixé par le Conseil du Trésor et qu'il avait effectivement réussi à réduire le niveau annuel de consommation d'énergie dans les diverses installations du gouvernement.

13.101 Exception faite des édifices acquis au moyen d'un bail-achat, le ministère s'est généralement conformé aux directives du Conseil du Trésor s'appliquant aux biens de la Couronne. Bien qu'il ait mis au point des plans pour réduire la consommation d'énergie dans certains locaux loués, il ne les avait pas encore mis en oeuvre au moment de notre vérification. Le ministère a déclaré qu'il ne possédait pas

les pouvoirs réglementaires requis pour obliger les propriétaires du secteur privé à effectuer des économies d'énergie.

13.102 Le ministère a également comme mandat d'encourager l'utilisation de l'énergie solaire. Certains progrès ont été réalisés, notamment la mise en oeuvre du Programme d'aide aux fabricants de matériel solaire et le Programme de prix pour les immeubles à bon rendement énergétique. Ces deux programmes visaient à promouvoir le design des systèmes solaires . Il y a eu également mise en oeuvre du Programme d'achat et d'utilisation d'équipements solaires dans le cadre duquel les immeubles gouvernementaux sont devenus les premiers à utiliser ce genre d'équipements. Bien que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources doive rendre compte de ces programmes, c'est le MTP qui a été chargé de les administrer. Ces programmes n'ont pas été conçus dans le but de réaliser des profits, mais plutôt pour promouvoir, dans le secteur industriel, la mise au point de techniques et d'appareils. Les registres du ministère démontrent qu'environ 40 millions de dollars ont été investis à l'échelle nationale dans ce programme de promotion de l'énergie solaire jusqu'en 1983. Cette année-là, le gouvernement décida de mettre fin au programme et de le remplacer par un programme de subventions aux entreprises du secteur privé.

Processus budgétaire

13.103 En 1979, nous avions fait l'examen du système budgétaire et avions relevé plusieurs lacunes importantes, par exemple l'absence d'un système de comptabilité de prix de revient avec des critères et des normes connexes, ainsi que l'absence d'un système général de planification et de contrôle. Nous avions alors signalé que le MTP ne possédait pas les données de base requises pour une planification et un contrôle opérationnels valables.

13.104 Au cours de notre dernière vérification, nous avons examiné la structure et les procédés en place pour l'établissement des budgets et nous avons effectué un suivi de nos recommandations antérieures. Nous nous sommes attardés à l'établissement des budgets de financement et de fonctionnement des propriétés de la Couronne, l'un des éléments essentiels du mandat du MTP. Cette composante de planification prévoit des dépenses de 169 millions pour l'exercice 1984-1985, ce qui comprend un montant de 96 millions de dollars pour les frais de fonctionnement et d'entretien et un montant de 28 millions de dollars pour les travaux périodiques de réparation.

13.105 Le ministère a amélioré la structure de son système budgétaire, mais il lui manque les éléments de base nécessaires à une planification et à un contrôle opérationnels valables.

13.106 Le manuel de planification opérationnelle ainsi que le Système de gestion des travaux qu'utilise la Direction générale de l'administration immobilière a permis d'améliorer la planification en offrant un ensemble de procédés communs et en imposant une méthode rationnelle de planification. Le Cadre de planification opérationnelle, utilisé pour la première fois en 1983, permet d'établir la relation rationnelle et logique entre les résultats et les objectifs et entre les résultats et les ressources à utiliser. On ne connaîtra pas tous les avantages de cette méthode avant 1985-1986, lorsque sera mis en place le nouveau système de gestion financière. Il sera alors possible de comparer les résultats réels aux résultats prévus.

13.107 Sur les 214,9 millions de dollars que le MTP a demandés en 1983-1984 pour le fonctionnement et l'entretien des biens de la Couronne et pour les travaux périodiques de réparation, une somme de 113,7 millions de dollars ne peut être vérifiée à cause de l'absence de documents permettant de comparer les présentations régionales avec les moyennes générales utilisées pour la présentation consolidée des données. Nous avons également constaté que les procédés budgétaires ne sont pas appliqués de manière uniforme dans les régions. Dans la région de l'Ontario et dans celle de la Capitale nationale, les plans des travaux étaient bien établis et ils etaient solidement étayés par des analyses des besoins. Au bureau de district du Manitoba, toutefois, les plans de fonctionnement n'avaient pas été établis, à l'automne, pour l'exercice financier 1984-1985, comme l'exige le manuel d'administration immobilière du ministère. Au bureau régional d'Edmonton, les plans de travail concernant les frais de fonctionnement et d'entretien avait été établis en utilisant les coûts antérieurs augmentés ou modifiés pour tenir compte de l'inflation. Les plans de travail pour les projets présentaient des estimations au jugé et des réserves générales pour les activités courantes et les éventualités. Par conséquent, une fraction importante des 13 millions de dollars demandés en 1983-1984 par la région de l'Ouest n'a pu être vérifiée à l'aide d'un examen des plans détaillés de travail. En outre, les administrateurs immobiliers n'avaient pas établi de plans ni de budgets pour l'entretien systématique des immeubles.

13.108 Une récente étude du ministère indique que les trois quarts des 39 immeubles examinés nécessitaient des travaux

d'entretien. Malgré ça, les fonds octroyés, selon les rapports, n'ont permis d'effectuer que les travaux urgents de réparation.

13.109 Les agents financiers n'ont pas participé à l'analyse, à l'étude critique et à l'approbation des plans de fonctionnement des régions. De même, à l'Administration centrale, le rôle du service des finances s'est limité à prendre les dispositions requises après que les principales décisions aient été prises. Cela signifie qu'il n'y a pas eu examen et étude critique des intrants, des hypothèses et des données historiques utilisés pour l'établissement des coûts.

13.110 La Direction générale de l'administration immobilière, à l'Administration centrale, n'a pas participé à la discussion sur les retombées à long terme des demandes de ressources contenues dans les plans de travail régionaux pour les exercices 1983-1984 et 1984-1985. Cependant, nous avons noté que cette direction générale avait joué un plus grand rôle dans le cas du plan opérationnel de l'exercice 1985-1986.

13.111 Plan d'entretien couvrant la durée d'utilisation des biens. Le ministère ne possède pas de plan officiel d'entretien couvrant la durée d'utilisation des biens, établi à partir des inspections périodiques des structures. En ce qui a trait aux quatre immeubles que nous avons examinés, nous n'avons trouvé aucun plan qui aurait couvert à la fois les systèmes mécaniques et les éléments de structure. Bien que les immeubles que nous avons vérifiés dans la région de la Capitale nationale et dans celle de l'Ontario aient fait l'objet d'inspections pour déterminer les travaux d'entretien mécaniques, électriques et généraux, nous avons trouvé peu de preuves indiquant que l'inspection des toits et des structures se faisait dans le cadre d'un plan officiel d'entretien couvrant la durée d'utilisation de la propriété.

13.112 A notre avis, une planification à plus long terme, sous la forme d'un plan d'entretien complet couvrant la durée d'utilisation des biens et fournissant l'estimation des coûts, serait la meilleure base pour l'établissement des budgets des biens appartenant à la Couronne. Selon nous, l'absence de plan de ce genre indiquait que les administrateurs immobiliers, même s'ils établissaient des budgets, n'effectuaient pas souvent de planification.

13.113 Le système de base qu'utilise le ministère pour fixer le niveau ou la qualité des travaux d'entretien est le Programme d'inspection des installations qui, en grande

partie, est en vigueur depuis 1977. A l'heure actuelle, les statistiques indiquent que ce programme a été mis en oeuvre dans environ 50 p. 100 des installations de la région de la Capitale nationale et de la région du Québec, mais dans seulement 10 p. 100 dans les autres régions. Notre examen a révélé qu'en raison des retards de mise en application, le système ne permettait pas de s'assurer que les plans de travail comprenaient tous les travaux à effectuer pour atteindre un niveau ou une qualité d'entretien déterminé à l'avance. En conséquence, la qualité des locaux founis aux clients n'était pas uniforme.

13.114 Recommandations antérieures. Bien que le ministère ait récemment pris certaines mesures, aucune des recommandations formulées par notre Bureau en 1979 afin de corriger des lacunes sérieuses et de fournir aux gestionnaires immobiliers les outils dont ils ont besoin n'a été complètement mise en application.

13.115 Système de comptabilité de prix de revient. En 1979, nous avions recommandé que le MTP se dote d'un système de comptabilité amélioré, incluant un système de comptabilité de prix de revient, qui puisse produire une base de données contenant des renseignements utiles, fiables et récents que pourraient utiliser tous les systèmes d'information de gestion du ministère. Le ministère accepta cette recommandation et déclara que la question du système de comptabilité de prix de revient était prioritaire.

13.116 Au cours de notre dernière vérification, nous avons remarqué que les administrateurs immobiliers du MTP n'avaient toujours pas à leur disposition un système valable de comptabilité de prix de revient. Comme auparavant, les rapports visaient à exercer un contrôle sur l'encaisse, ne contenaient pas de comparaisons entre les coûts réels et les prévisions budgétaires et donnaient des explications sur le rendement.

13.117 Les administrateurs immobiliers ont trouvé que le présent rapport trimestriel sur les immeubles leur était de peu d'utilité puisqu'il paraissait avec trois mois de retard, qu'il était établi à partir d'un système de comptabilité de caisse, qu'il ne contenait pas tous les coûts pertinents et qu'il ne facilitait pas la déclaration des écarts.

13.118 Le ministère nous a fait savoir que le nouveau système de gestion financière, qui entrera en vigueur le 1er avril 1986, comptera parmi ses éléments un système de comptabilité de prix de revient.

13.119 Coûts unitaires. En 1979, nous avions recommandé au MTP qu'il mette au point un système permettant d'établir le coût unitaire de chaque immeuble, afin de servir de base à la planification des ressources requises pour le fonctionnement et l'entretien des immeubles. Nous avions également recommandé au ministère qu'il utilise le plus tôt possible un système d'évaluation de la performance à partir des coûts unitaires et qu'il se serve de ce système pour contrôler les frais de fonctionnement et d'entretien.

13.120 Le ministère a accepté cette recommandation et a déclaré qu'une étude sur les coûts unitaires avait débuté en 1978, que les travaux de cette étude avaient été prolongés et élargis et qu'il jugeait les résultats obtenus suffisamment valables pour étayer une analyse sérieuse. Le MTP a également déclaré que le système d'évaluation de la performance était un élément essentiel pour comparer les résultats prévus et les résultats réels.

13.121 Au cours de notre dernier examen, nous avons observé que le système des coûts unitaires, qui doit servir à établir des coûts normalisés et permettre de relever les opérations qui ne sont pas efficientes, n'est pas utilisé par les fonctionnaires des régions pour la surveillance et le contrôle des grands immeubles. Le MTP nous a signalé que les coûts unitaires sont utilisés à l'Administration centrale, dans le cadre de la gestion du portefeuille immobilier, afin d'établir le budget des ressources requises et d'évaluer la performance des régions par rapport aux coûts unitaires établis. Toutefois, à notre avis, on n'a pas tiré pleinement avantage de cet outil qui pourrait être utile et la validité de sa base de données n'a pas encore été pleinement vérifiée.

13.122 Nous avons trouvé peu de preuves que le ministère avait établi des critères ou des normes spécifiques de performance pour effectuer des prévisions, pour évaluer la performance actuelle et pour analyser les tendances. Le système des coûts unitaires ne tient pas compte d'autres éléments importants de la performance tels que les recettes à percevoir et l'état des immeubles.

13.123 Par conséquent, les administrateurs immobiliers du MTP ne possèdent pas encore les outils nécessaires pour prévoir les besoins en ressources, pour évaluer la performance, pour faire l'examen critique des demandes de ressources, pour analyser les diverses façon d'investir les fonds et pour contrôler les frais de fonctionnement et d'entretien de chaque bien appartenant à la Couronne. Les

problèmes ne sont pas récents, mais les solutions nouvelles sont rares.

13.124 Le ministère devrait s'assurer que les procédures budgétaires sont suivies de façon uniforme dans toutes les régions.

13.125 La Direction générale des finances et celle de l'administration immobilière devraient participer à l'étude critique et à l'examen des normes servant à l'établissement du coût des intrants, des principales hypothèses financières et des données historiques utilisées pour l' tblissement des plans annuels.

13.126 Le ministère devrait, le plut tôt possible, mettre au point et faire appliquer des normes précisant le niveau d'entretien requis et devrait établir, dans le cas des biens appartenant à la Couronne, des plans d'entretien couvrant la durée d'utilisation de ces biens et présentant un relevé complet des coûts.

Le PPCG et le régime d'autofinancement

13.127 En août 1980, le MTP a rédigé un document de travail recommandant au Cabinet l'adoption d'un régime d'autofinancement. Il donnait ainsi suite à nos recommandations, à celles du Comité sénatorial permanent des finances nationales et à celles de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert). Ce document proposait d'améliorer l'utilisation des locaux et des services professionnels en exigeant des ministères clients qu'ils paient, pour ces services, le tarif commercial en vigueur sur le marché. On y proposait également d'améliorer la gestion des locaux et des autres services professionnels et techniques fournis par le ministère en instaurant, pour ces activités, un régime d'autofinancement.

13.128 Les grands objectifs du régime d'autofinancement étaient l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du MTP, l'amélioration du contrôle qu'exerce le Parlement sur le coût des locaux et la réduction de ces coûts. Le Cabinet a approuvé officiellement cette proposition en janvier 1981. Par la suite, le ministère a décidé de faire coïncider la mise en oeuvre de ce régime avec les activités de perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG), comme l'avait recommandé le Bureau du contrôleur général, puisque plusieurs de ces activités étaient considérées comme des conditions préalables à l'instauration du régime d'autofinancement.

13.129 Le Cabinet a demandé au ministère de procéder à une évaluation (ou à un exercice de simulation) avant de facturer aux ministères clients les frais pour les locaux et les services immobiliers fournis et il a remis au MTP une courte liste de sept facteurs à utiliser pour l'évaluation du projet. L'exercice de simulation était l'une des principales activités devant servir à évaluer les points forts et les points faibles du régime d'autofinancement proposé. La région de l'Atlantique fut choisie pour cet exercice de simulation qui débuta le 1er octobre 1982. La date d'entrée en vigueur du régime d'autofinancement avait été fixée au 1er avril 1984 et une direction générale distincte, ayant à sa tête un sous-ministre adjoint, fut créée au sein du ministère.

13.130 Au printemps de 1983, le MTP a constaté qu'il ne pourrait avoir un régime d'autofinancement pleinement fonctionnel d'ici avril 1984, à cause de divers facteurs (piètres résultats d'un progiciel acquis depuis peu, inquiétude des clients, etc.) En juillet 1983, le Conseil du Trésor, après examen, a approuvé le report de la date

d'entrée en vigueur. Depuis, le MTP a décidé de procéder à une mise en vigueur graduelle, par étape, mais le 1er avril 1986 est présentement la date la plus rapprochée qui ait été retenue pour l'application générale du système.

13.131 Nous avons examiné les diverses étapes de ce projet d'autofinancement, de janvier 1981, date à laquelle le Cabinet à donné son approbation de principe, jusqu'au mois de juillet 1983, lorsqu'a été prise la décision de reporter la date première (avril 1984) d'application générale du régime.

13.132 Notre examen a porté sur la planification et les coûts du projet; nous avons également consulté les dossiers du Service de la vérification de la gestion qui traitaient de la mise en oeuvre partielle du projet et des activités connexes et avons passé en revue les réponses du ministère aux constatations des vérificateurs internes.

13.133 Nature de la tâche. Pour le MTP, ce projet d'autofinancement constituait une entreprise complexe, originale et ambitieuse. Il comprenait 4 000 activités échelonnées sur une période de trois ans. Le régime d'autofinancement était une question qui intéressait beaucoup de gens étant donné les répercussions qu'il devait avoir sur les méthodes utilisées par le ministère et ses clients pour la planification, la gestion et le financement des locaux et des services connexes, ainsi que pour l'établissement des rapports.

13.134 Nous croyons qu'il aurait fallu, pour assurer le succès du projet, que certains employés du MTP soient initiés aux théories de l'autofinancement et qu'ils soient bien en mesure de comparer les loyers exigés dans le secteur privé avec les frais de fonctionnement. Cette lacune, ainsi que l'absence d'infrastructure interne pour la planification et la mise au point de grands systèmes informatiques complexes et aux fonctions multiples, a rendu encore plus difficile la gestion du projet.

13.135 Planification. Le système de réalisation des projets que possède le ministère ainsi que les lignes directrices du Conseil du Trésor concernant l'informatique fournissent un cadre valable pour la planification générale et les diverses phases de la mise en oeuvre des grands projets. Le ministère avait l'intention de suivre ces procédures dans le cas du projet d'autofinancement, mais nous avons constaté qu'en pratique les lignes directrices

n'avaient pas été fidèlement respectées, souvent à cause du manque de temps.

13.136 Le plan directeur de mise en oeuvre du ministère a servi de point de départ pour préciser les problèmes et les activités en termes très généraux. Cependant, il n'y a pas eu de mise à jour officielle de l'étude initiale des charges de travail et de l'étude générale de faisabilité après que le Cabinet eut autorisé le projet et après que le MTP eut pris la décision d'en élargir la portée. Aucune étude de faisabilité n'a examiné de près les coûts et les avantages des divers scénarios de mise en oeuvre des systèmes informatiques. Par conséquent, le MTP n'a pu évaluer correctement les risques, la complexité et les coûts du projet ni le temps requis pour sa réalisation.

13.137 Le ministère n'a pas déterminé suffisamment tôt les exigences essentielles des utilisateurs. L'incidence des décisions touchant l'étendue du projet n'a donc pu être déterminée ni négociée avant que les ressources ne soient engagées à grands frais. Il reste beaucoup à faire dans la mise au point des systèmes pour pouvoir terminer le plan actuel de mise en oeuvre graduelle.

13.138 Coûts. Le ministère s'est lancé dans la réalisation des projets PPCG et d'autofinancement sans avoir effectué une analyse ou une évaluation satisfaisante de l'ensemble des coûts. Le coût estimatif initial, présenté au Conseil du Trésor en 1980, était de 3,7 millions de dollars, sous réserve de modifications à la suite d'un examen diagnostique du système. Le ministère déclare que cette évaluation ne portait que sur certains projets de PPCG et sur les coûts de l'instauration du système d'imputation des frais, mais qu'elle ne tenait pas compte des coûts de mise au point des systèmes.

13.139 Il n'y a eu estimation de l'ensemble des coûts du projet que trois ans après sa mise en route. Ces coûts sont maintenant évalués à 45,8 millions de dollars (tableau 1). Le ministère nous a fait savoir que, de ce montant, 5 millions de dollars seraient consacrés au régime d'autofinancement et que le reste, soit quelque 40,8 millions de dollars, servirait à améliorer divers systèmes de gestion dans le cadre des activités du PPCG.

13.140 A notre avis, puisque le ministère savait fort bien, depuis plusieurs années, qu'il lui fallait améliorer ses systèmes, il aurait dû évaluer et communiquer au Conseil du Trésor le coût total du projet dès le départ.

Tableau 1
Coûts des projets
(PPCG et Régime d'autofinancement)

Estimation du coût de réalisation
(en millions de dollars)

	Estimation initiale juillet 1981 (1)	Remplacement de sytèmes août 1982	Estimation la plus récente novembre 1983 (2)	Estimation des déboursés jusqu'en mars 1983
Années-personnes (AP)	38	*	747	258
Valeur monétaire des AP(3)	1,3	*	22,4	8,0
Contrats	2,4	12 - 14	23,4	9,0
Total (en dollars)	3,7	*	45,8	17,0

(1) Estimation pouvant être modifiée une fois effectuées les analyses diagnostiques du système.
(2) Achèvement des travaux en 1986-1987, y compris le remplacement des systèmes.
(3) 1 année-personne = 30 000 $
* Aucune donnée sur le nombre d'années-personnes requises pour achever les projets.

13.141 Nous avons remarqué qu'il n'existait pas de système comptable pour enregistrer et contrôler l'ensemble des coûts du projet. Il n'y a pas eu établissement, au départ, d'un budget global en fonction de résultats escomptés, ou détermination d'un plafond ou de repères pour le contrôle des coûts. Le MTP nous a fait savoir qu'il procédait chaque année à une évaluation de ses besoins de main-d'oeuvre, mais nous avons observé qu'il n'existait pas de système servant à comparer les estimations avec les données réelles d'utilisation. Les coûts indiqués au tableau 1 ont été calculés à partir de données tirées des présentations approuvées par le Conseil du Trésor et à l'aide d'une étude sur les coûts que le MTP a effectuée à la demande du Conseil du Trésor en juin 1983. Il ne s'agit là que d'estimations qui ne présentent pas les frais assumés par les clients et les organismes centraux.

13.142 Notre analyse nous a permis de constater qu'il n'existait pas de liens précis et apparents entre les résultats prévus et les budgets initiaux d'une part, et entre les produits à livrer et les coûts, d'autre part. En ce qui a trait aux 5,2 millions de dollars investis dans la

mise au point des systèmes (estimation présentée dans la seule étude des coûts effectuée par le MTP), les principaux résultats tangibles ont été l'établissement de spécifications fonctionnelles pour quatre grands systèmes informatiques, dont le coût de réalisation avait été évalué au départ à 883 000 dollars, et la mise sur pied d'un projet-pilote pour un autre système. A cause des fortes sommes consacrées à l'infrastructure, à la gestion des projets et à l'exercice de simulation, investissements dont les résultats ont été surtout provisoires ou immatériels - du genre "leçons apprises" - nous avons conclu qu'il était très difficile pour le MTP de comparer, pour chaque projet, les coûts aux résultats tangibles prévus.

13.143 Résultats. Il nous a été impossible d'évaluer les résultats obtenus jusqu'en juillet 1983 parce qu'aucun des grands segments du projet d'autofinancement n'était encore terminé, n'avait été mis à l'essai et n'était prêt à être utilisé. Le MTP croit que l'exercice de simulation a été une expérience enrichissante pour le ministère et ses clients. Cependant, le ministère n'a pas mis à l'épreuve plusieurs éléments essentiels du régime d'autofinancement, tels que l'utilisation des fonds renouvelables, l'utilisation des conventions internes, l'incidence de la réduction des crédits octroyés au MTP et l'augmentation des crédits accordés aux autres ministères. Certains points importants, par exemple les tarifs de location et le barème des frais de services, ont fait l'objet de tests et les résultats ont prouvé que des améliorations importantes s'imposaient. A ce jour, aucune conclusion générale n'a été formulée sur le bien-fondé du régime d'autofinancement ou sur la viabilité du projet.

13.144 Le MTP prévoit consacrer 45,8 millions de dollars à l'amélioration des procédés et des systèmes administratifs. Au 31 mars 1983, une somme de 17 millions de dollars avait été dépensée, mais il n'existait toujours pas de système valable de comptabilité de prix de revient, en dépit des recommandations formulées par la Commission Glassco dès 1962. Le système de gestion financière, mis au point en 1975, comportait divers modules pour l'imputation de frais aux clients, mais le ministère l'a jugé insatisfaisant en 1981. Une carence, signalée pour la première fois il y a plus de 20 ans, ne sera finalement corrigée de manière définitive qu'en avril 1986, au plus tôt.

13.145 A cause de l'interrelation qui existe entre les nombreux éléments du PPCG et du régime d'autofinancement, il est difficile de porter un jugement sur leur valeur individuelle. Ils ne pourront être évalués à leur juste

valeur que lorsqu'ils seront tous en place. Par exemple, l'impact réel du cadre de planification ne pourra être connu tant que le système de comptabilisation ne permettra pas de comparer les résultats réels aux résultats prévus. En résumé, essayer d'effectuer une évaluation qualitative du régime à l'heure actuelle équivaut à examiner chaque brique plutôt que tout l'édifice.

13.146 Nous examinerons la mise en oeuvre du PPCG et du régime d'autofinancement dans le cadre des travaux de suivi que nous effectuerons au cours des prochainnes années.

Le Programme des travaux maritimes

13.147 Les activités du ministère, dans le cadre du Programme des travaux maritimes, sont subdivisées en deux grands secteurs: a) les activités de soutien de l'industrie qui regroupent les travaux de construction, d'amélioration, d'entretien et de fonctionnement des installations des bassins de radoub, du matériel de dragage et des installations et bâtiments connexes; b) les travaux de régularisation des niveaux d'eau qui comprennent les travaux d'entretien et de fonctionnement d'écluses et de barrages divers un peu partout au pays et des études spéciales effectuées en vue d'élaborer des critères techniques dans le domaine de la régularisation des niveaux d'eau.

13.148 Notre vérification a porté sur les activités de soutien de l'industrie, le principal secteur d'activité du ministère dans le cadre du Programme des travaux maritimes. Nous avons passé en revue l'utilisation des bassins de radoub, notamment les efforts faits par le ministère pour recouvrer les coûts de fonctionnement de ces installations. Notre examen des travaux de dragage du ministère consistait à effectuer le suivi des activités que nous avions examinées en 1980 dans le cadre de notre étude de la gestion du matériel dans l'ensemble de la fonction publique.

Utilisation des bassins de radoub

13.149 En vertu de la Loi sur les travaux publics, le ministère est chargé de l'entretien et de l'exploitation des bassins de radoub appartenant à la Couronne, c'est-à-dire ceux de Lauzon, au Québec, de Selkirk au Manitoba et d'Esquimalt en Colombie-Britannique. Il agit en quelque sorte comme le propriétaire et l'exploitant de ces installations qu'il loue, avec les services connexes, à des entreprises spécialisées dans la réparation des navires.

Les tarifs d'utilisation de ces installations sont fixés par un décret du Conseil. A Lauzon et à Esquimalt, il n'y a qu'un seul utilisateur principal pour chaque installation.

13.150 Les tarifs d'utilisation des bassins d'Esquimalt et de Lauzon sont précisés dans les annexes au règlement général régissant l'utilisation des bassins de radoub. La dernière révision du barème des frais a été effectuée en septembre 1971 dans le cas du bassin d'Esquimalt et en septembre 1965 dans le cas de celui de Lauzon. Le Service de la vérification de la gestion a signalé en 1974, et à nouveau en 1976, qu'il fallait procéder à une révision des barèmes en vigueur.

> Le bassin de radoub d'Esquimalt, géré par le MTP depuis 1925, est l'un des trois bassins de radoub de la côte du Pacifique subventionnés par le gouvernement fédéral.

13.151 En 1971, lorsqu'on a fixé à 10 et 12 dollars de l'heure le tarif actuel d'utilisation des grues du bassin d'Esquimalt, le salaire horaire moyen des grutiers était de 4,53 $. A l'heure actuelle, le salaire horaire moyen des grutiers est de 14,81 $, soit quelque 20 p. 100 de plus que les tarifs actuels d'utilisation et cela sans tenir compte du coût de l'électricité, des réparations et des dépenses en capital.

13.152 Le total des pertes d'exploitation, pour les bassins de Lauzon et d'Esquimalt, se sont chiffrées à quelque 8,6 millions de dollars depuis 1977 (pièce 13.7). Le ministère déclare que ces pertes entrent dans le cadre de son mandat de "soutien à l'industrie". Toutefois, après avoir examiné la décision originelle du Cabinet, datée de 1975, et les directives suivantes du Conseil du Trésor sur la facturation des services au public, nous croyons que ces pertes constituent une subvention indirecte, non autorisée et non déclarée, à l'utilisateur principal de chacun des bassins de radoub.

13.153 En octobre 1981, le MTP a demandé au ministère de la Justice de donner son opinion sur les nouveaux tarifs proposés. A l'été de 1982, lorsque le gouvernement a annoncé son programme des 6 et 5 p. 100, le ministère a proposé au Conseil du Trésor un barème révisé des tarifs d'utilisation comportant, dans certains cas, des augmentations atteignant 250 p. 100. Le Conseil du Trésor a rejeté cette proposition en faisant remarquer que le ministère n'avait pas cru bon de rajuster ces tarifs depuis

1965 pour l'un des bassins et depuis 1971 pour l'autre installation et qu'il présentait une demande de révision au moment même où le gouvernement accordait une forte priorité à la lutte contre l'inflation. Le ministère nous a indiqué que la Partie III du Budget des dépenses présenterait, à l'avenir, l'ensemble des coûts susmentionnés.

Grues en usage au bassin de radoub d'Esquimalt. Les tarifs d'utilisation ne couvrent pas les frais d'exploitation.

13.154 Bassin de radoub d'Esquimalt. Le MTP estime qu'il ne joue en cet endroit qu'un rôle de curateur et qu'il appartient à l'entrepreneur qui a signé le contrat d'utilisation de commercialiser le bassin de radoub et de planifier son utilisation. Une étude récente du MTP signale que l'utilisateur principal effectue la commercialisation des services de radoub comme si le bassin lui appartenait. Le ministère semble avoir peu de contrôle sur les frais exigés par l'entrepreneur ou sur l'utilisation des installations.

13.155 Il semble y avoir peu de coordination dans les activités de commercialisation et d'exploitation des trois bassins de radoub de la côte ouest qui sont financés par l'administration fédérale. Le MTP s'occupe du bassin d'Esquimalt, intallation qu'il possède et qu'il exploite depuis 1925 et à laquelle il consacre actuellement 30 millions de dollars pour des travaux de modernisation. Le ministère de l'Expansion industrielle régionale est particulièrement intéressé au succès commercial d'un dock flottant situé dans la rade voisine de Vancouver, installation dans laquelle le ministère de l'Industrie et du Commerce a investi plus de 40 millions de dollars en 1978. Le ministère de la Défense nationale, qui possède son propre bassin de radoub à proximité de celui du MTP à Esquimalt, estime que le bassin du MTP est une excellente installation pour effectuer des travaux d'entretien sur ses navires. Actuellement, ces travaux sont confiés à des entreprises du secteur privé.

13.156 Le ministère devrait préciser son mandat en ce qui concerne l'aide financière qu'il fournit aux entreprises spécialisées dans la construction et la réparation des navires en absorbant les pertes annuelles d'exploitation des bassins de radoub de Lauzon et d'Esquimalt. Le ministère devrait également faire connaître au Parlement la valeur de ces subventions.

13.157 Le ministère devrait obtenir du Conseil du Trésor des précisions sur le rôle qu'il doit jouer dans la coordonnation, au niveau fédéral, des services de commercialisation et d'exploitation des trois bassins de radoub que le gouvernement finance sur la côte ouest, c'est-à-dire le bassin du MTP à Esquimalt, celui de la Défense nationale également à Esquimalt et le dock flottant de Vancouver administré par le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Travaux de dragage

13.158 L'objectif des services de dragage et des services de la flotte du MTP est de fournir aux ministères et organismes fédéraux des services de dragage des fonds marins qui respectent les critères, les normes et les niveaux de service établis.

13.159 Les travaux de dragage effectués chaque année par le MTP représentent environ 70 p. 100 du total estimatif moyen des travaux de dragage effectués chaque année au Canada. Le MTP confie une partie des travaux à des entrepreneurs du secteur privé et le reste est effectué par sa propre flotte, qui compte 23 dragueurs et 80 navires de soutien dont le coût de remplacement était évalué, en 1982, à quelque 107,6 millions de dollars.

13.160 En 1980, nous avions examiné les activités de dragage du ministère et avions formulé un certain nombre de recommandations qui furent acceptées et intégrées par la suite à une étude plus vaste du MTP. Notre dernière vérification a révélé que le ministère avait fait peu de progrès dans la mise en application des recommandations. Nous nous inquiétons surtout du fait que les principales recommandations qui concernaient les énoncés de politique et qui établissaient le cadre général de référence, n'ont pas été mises en pratique. Ces recommandations portaient sur les critères devant régir l'utilisation des dragueurs du MTP, sur la mise au point d'un système commun de comptabilité de prix de revient pour tous les bureaux régionaux du MTP et sur un système de partage des coûts pour les services de dragage.

13.161 Le fait que le ministère n'a pas mis en pratique les principales recommandations administratives a des conséquences sérieuses puisqu'il est impossible d'évaluer l'efficience et l'efficacité de la flotte et des dragues utilisées et qu'on ne peut établir de comparaisons avec ce qui se fait dans le secteur privé. Ce genre d'évaluation est d'autant plus nécessaire que le gouvernement fédéral a annoncé récemment qu'il allait avoir recours à des

entreprises du secteur privé pour effectuer les travaux de dragage qui lui incombent, tout en reconnaissant qu'il lui faudrait sans doute conserver les moyens d'offrir une partie de ces services.

Le Programme des services professionnels et techniques

Services d'architecture et de génie

13.162 Les services d'architecture et de génie (SAG) fournis par le ministère ont nécessité 1 612 années-personnes et environ 120 millions de dollars en 1983-1984. Ces services professionnels et techniques, fournis à des ministères et des organismes clients ainsi qu'à d'autres programmes du MTP, comportaient la prestation de services consultatifs en matière de design, de construction et de gestion d'immeubles, d'installations maritimes et d'installations de transport. L'Administration centrale a utilisé quelque 240 années-personnes pour fournir des services d'aide et de soutien aux projets et les six bureaux régionaux du MTP ont utilisé les autres 1 372 années-personnes.

13.163 Nous avons examiné l'organisation et la gestion des activités des Services d'architecture et de génie, mais n'avons pas cherché à évaluer la qualité du travail effectué ou celle des services fournis par ce groupe. Les résultats de notre examen nous forcent à formuler de sérieuses réserves en ce qui concerne la planification et le contrôle des ressources des SAG et le rôle de leur organisation technique.

13.164 Planification. Dans les entreprises du secteur privé offrant des services similaires aux SAG, on a mis au point et on utilise des critères et des normes pour prévoir le volume et le genre de ressources à affecter aux projets.

13.165 Le ministère a entrepris deux études distinctes, l'une en 1977 et l'autre en 1983, afin d'identifier et de définir des normes pour l'attribution des ressources aux divers projets des SAG. Toutefois, en examinant les dossiers des projets, nous n'avons trouvé aucune preuve que des normes d'attribution des ressources avaient été utilisées pour les projets actuellement en cours. Le ministère nous a fait savoir que certaines normes étaient utilisées pour l'attribution globale des ressources requises par les SAG. Cependant, nous n'avons rien trouvé qui puisse prouver que ces normes aient été utilisées pour préciser le montant ou la nature des charges de travail futures.

13.166 Les constatations suivantes sont un sujet de préoccupation supplémentaire. Le ministère vient de terminer une révision du budget de base "A" des Services d'architecture et de génie pour la région de la Capitale nationale, dans laquelle il établit une comparaison entre les ressources des SAG et l'ensemble des dépenses d'immobilisations. Nous avons utilisé les mêmes hypothèses de base pour comparer les ressources du SAG dans toutes les régions et celles consacrées aux travaux de construction. Ces comparaisons sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2
Dépenses en capital et dépenses des services d'architecture et de génie

(ministère et expert-conseils)

(en millions de dollars)

Exeercice financier	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
Dépenses des SAG	80,648	65,504	62,941	74,971	83,892
Dépenses en capital	481,221	293,304	279,209	382,143	395,471
Dépenses des SAG-Pourcentage des dépenses en capital	16,76%	22,33%	22,54%	19,62%	21,21%

13.167 Les dépenses du SAG (y compris les dépenses engagées pour les experts-conseils), calculées en pourcentage des dépenses en capital, sont passées de 17 p. 100 en 1978-1979 à plus de 21 p. 100 en 1982-1983. Si l'on n'applique pas de normes d'attribution des ressources pour chaque projet, il est impossible de déterminer la cause précise de ces variations. Si le ministère avait maintenu le rapport existant en 1978-1979 entre les dépenses des SAG et les dépenses en capital, il aurait pu économiser 61 millions de dollars.

13.168 Dans le cadre du régime d'autofinancement, le coût des services des SAG sera entièrement chiffré et les clients seront facturés au tarif commercial en vigueur.

13.169 Le ministère a établi des états de recettes pro forma qui indiquent que si on tenait compte de tous les coûts liés aux activités actuelles des SAG, ces coûts dépasseraient le total des recettes d'environ 30 millions de dollars par année.

13.170 L'un des objectifs du régime d'autofinancement est d'arriver à un équilibre entre ces coûts et les recettes provenant de la perception des frais de services. Le ministère croit qu'il sera possible d'atteindre cet équilibre au cours des cinq prochaines années.

13.171 **Contrôle des opérations.** Le principal outil dont dispose le ministère pour contrôler ses opérations est le système d'inscription du temps et de contrôle des projets. Tous les projets actuellement en cours doivent être inscrits dans ce système.

13.172 Notre examen de la situation des projets en cours inscrits au système a rélévé que 49 p. 100 d'entre eux n'ont pas été approuvés officiellement, selon les définitions du système, et que le ministère n'a pas fait de prévisions budgétaires pour ces projets ou ne leur a pas affecté de ressources. Ce pourcentage variait considérablement d'une région à l'autre. Dans l'une d'elles, moins de 25 p. 100 des projets avaient été approuvés. L'absence d'approbation officielle ou d'affectation de fonds pour environ 50 p. 100 de la charge totale de travail nous amène à exprimer de sérieuses réserves sur le contrôle et l'utilisation des ressources des SAG.

13.173 Les renseignements utilisés pour la gestion des projets se retrouvent dans la base de données du système d'inscription du temps et de contrôle des projets ainsi que dans les dossiers que tiennent les bureaux régionaux sur chaque projet.

13.174 Le ministère n'a pu produire certains renseignements essentiels que nous lui avons demandés sur les projets. Dans toutes les régions, et pour la majorité des projets que nous avons examinés, il a été difficile d'obtenir des renseignements soit sur le temps que le personnel des SAG devait consacrer à chaque projet, soit sur les raisons justifiant le recours à des experts-conseils. En outre, très souvent, nous n'avons pu trouver de renseignements qui auraient pu expliquer les modifications de coûts, qui auraient indiqué si les travaux de construction étaient vraiment prévus dans le projet, qui

auraient fourni la preuve d'un contrôle du projet et qui auraient permis de préciser la date exigée pour l'achèvement du projet et le nom du requérant. Dans l'une des régions, 15 des 60 dossiers de projets n'ont pu être consultés. En l'absence de renseignements de ce genre, on voit mal comment il serait possible de gérer les projets de manière efficace et efficiente.

13.175 Nous avons également comparé les renseignements versés au système susmentionné avec ceux que nous avons tirés directement des dossiers de projets. Nous avons constaté que, pour tous les projets, des renseignements importants versés au système ne correspondaient pas à ceux que contenaient les dossiers des bureaux régionaux. Si les renseignements que contient le système ne sont pas précis et à jour, on peut difficilement l'utiliser comme source d'information ou comme élément de base du contrôle fonctionnel et de l'orientation des projets.

13.176 Le ministère a confié à l'unité des SAG la tâche de contrôler la qualité des projets de contruction. Nous avons examiné les dossiers des projets afin de vérifier dans quelle mesure l'Administration centrale et le personnel régional des SAG contrôlaient la qualité des projets. Nous nous attendions à trouver les procès-verbaux des rencontres avec des experts-conseils, les signatures d'autorisation des plans et devis et d'autres indications d'un contrôle de la qualité des projets. Dans la majorité des cas (52 p. 100), nous n'avons pu trouver aucune preuve que le personnel des SAG exerçait un contrôle quelconque. Il est impossible pour le ministère, en l'absence d'indications de ce genre, de vérifier si l'unité des SAG s'acquitte de son mandat et réussit à atteindre les objectifs fixés.

13.177 Le personnel des SAG, à l'Administration centrale, a déclaré que les dossiers ne suffisaient pas à prouver qu'il existait un contrôle de la qualité et que ce contrôle pouvait s'exercer, par exemple, au cours des réunions des divers comités. Cependant, à notre avis, comme le ministère fournit aux Services d'architecture et de génie des ressources atteignant près de 120 millions de dollars par année, il est impérieux que le MTP sache quelle utilisation est faite de ces services dans le cadre des projets afin de pouvoir, au moins, contrôler et évaluer la performance des groupes et des personnes.

13.178 Le ministère nous a fait savoir qu'il venait de publier une directive détaillée sur le contrôle de la qualité; à son avis, l'application de cette directive ainsi

que la tenue de registres plus complets permettront de remédier à cette situation.

13.179 Rôle de la Direction générale de la technologie. A l'Administration centrale, la Direction générale de la technologie utilise actuellement 150 années-personnes et ses dépenses, exception faite des traitements, se chiffrent à 7,6 millions de dollars. Nous avons examiné 184 projets, mais seulement 11 d'entre eux contenaient des documents indiquant que cette direction de l'Administration centrale avait joué un rôle quelconque.

13.180 Le personnel des bureaux régionaux du MTP nous a indiqué qu'il n'avait pas souvent recours aux services de la Direction de la technologie et qu'il ne savait pas très bien quels étaient ses activités et son rôle. De son côté, le personnel de l'Administration centrale a indiqué qu'il avait passé en revue certains des projets réalisés par les bureaux régionaux.

13.181 A notre avis, l'absence d'une définition claire du rôle de la Direction générale de la technologie et de ses relations avec les autres services réduit grandement l'efficacité de cette direction.

13.182 Le ministère devrait mettre au point des normes et les utiliser pour planifier l'affectation des ressources aux projets.

13.183 Le ministère devrait revoir et vérifier les renseignements essentiels contenus dans le Système des rapports d'utilisation du temps et de contrôle des projets ainsi que dans les dossiers des projets, afin que les projets puissent être administrés avec efficience et efficacité.

13.184 Le ministère devrait préciser et consigner avec soin les tâches essentielles que doit effectuer le personnel des Services d'architecture et de génie lorsqu'il procède au contrôle de la qualité des projets de construction.

13.185 Le ministère devrait revoir et préciser le rôle et le mandat de la Direction générale de la technologie (Administration centrale) auprès des bureaux régionaux.

Vérification et évaluation

Vérification de la gestion

13.186 Notre examen du Service de vérification de la gestion, au ministère des Travaux publics, a porté sur les points suivants: l'organisation et le mandat du service; la planification; l'étendue des travaux de vérification; le relevé et la déclaration des points importants; la mise en application des changements.

13.187 Notre examen a révélé que le service de la vérification de la gestion contribue efficacement au processus de contrôle de la gestion au sein du ministère. Nous avons constaté que ce service avait bien planifié l'utilisation des ressources de vérification en fonction des priorités établies par la haute direction. Les observations sont bien étayées et, surtout, elles sont signalées en temps opportun à la direction. En outre, notre examen a révélé clairement que la vérification de la gestion a collaboré activement à l'introduction de changements utiles au sein du ministère.

13.188 Une des grandes raisons de l'efficacité de cette fonction est que le personnel de la vérification de la gestion a appris, au cours des sept années d'existence du service, à bien connaître et à comprendre le MTP en tant qu'entité à vérifier.

13.189 La vérification de la gestion a récemment concentré ses efforts de verification sur les questions qui sont les plus importantes au ministère, comme en témoignent ses travaux sur le régime d'autofinancement. Ceci a rehaussé la qualité des constatations des vérificateurs. Cette attention accordée aux questions importantes est conforme aux directives données récemment à toutes les fonctions de vérification interne de l'administration fédérale.

Évaluation des programmes

13.190 L'unité chargée de l'évaluation des programmes au MTP a été créée en octobre 1982. Depuis cette date, cette unité a utilisé environ neuf années-personnes et plus de 500 000 dollars. Notre vérification a porté sur l'infrastructure de cette unité et sur les résultats des évaluations qui avaient été terminées au moment de notre vérification.

13.191 Nous avons pu constater que l'infrastructure de l'évaluation des programmes était conforme à nos critères sur l'établissement et le fonctionnement d'un service d'évaluation. Le sous-ministre a approuvé une politique d'évaluation, un plan à long terme d'évaluation des programmes et des profils de composantes de programmes. Nous avons constaté qu'ils répondaient à nos critères de vérification. La répartition des ressources budgétaires et des années-personnes était conforme au plan d'activité établi.

13.192 A l'époque où nous avons effectué notre vérification, cette unité avait réalisé cinq évaluations, dont une étude spéciale. Bien que le produit de ces travaux ne fût pas entièrement conforme à nos critères de vérification, nous avons pu constater que la qualité des produits répondait à ce que l'on pouvait attendre d'une unité d'évaluation des programmes nouvellement mise sur pied.

Commentaire du ministère: Le ministère nous fait savoir qu'il accepte nos recommandations et qu'il va prendre les mesures voulues pour les faire appliquer. Il a déjà nommé un gestionnaire principal qui veillera à leur mise en application rapide.

5501-A-84001-F

Secrétariat d'État
Vérification Intégrée

Chapitre 14

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Table des matières

	Paragraphe	Page
Étendue de la vérification	14.1	14-1
Observations et recommandations		
La gestion des services de traduction	14.7	14-1
Le Programme d'aide à l'éducation	14.38	14-7
Le Programme canadien de prêts aux étudiants	14.49	14-9
Pièce		
14.1 Organigramme succinct		14-2

14

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Étendue de la vérification

14.1 Nos travaux ont porté sur tous les secteurs opérationnels importants du ministère: l'aide à l'éducation, la traduction, l'enregistrement de la citoyenneté. Ces secteurs sont importants soit par leur effectif, soit par les sommes qui leur sont affectées, soit par leur influence sur les autres ministères ou sur l'ensemble de la société canadienne.

14.2 Nous avons évalué les systèmes en place à l'aide de sondages, d'analyses et d'entrevues avec des employés de tous les niveaux hiérarchiques dans le but de déterminer si le Secrétariat d'État tenait compte de l'économie et de l'efficience dans la gestion de ses programmes.

14.3 Nous avons vérifié la fonction de vérification interne et nous nous sommes servis des résultats de certains travaux de la Direction de la vérification interne au cours de notre examen.

14.4 Nous n'avons pas vérifié les activités de la Direction de l'évaluation de programmes, puisque cet aspect avait fait l'objet de l'une de nos études d'envergure gouvernementale en 1983.

14.5 Nous n'avons pas revu non plus l'information de la Partie III du Budget des dépenses, car le document n'était pas encore publié à la fin de notre vérification.

14.6 Notre examen n'a pas porté sur le processus d'attribution des contrats de services linguistiques au Bureau des traductions, puisque des études en profondeur étaient en cours à ce sujet.

Observations et recommandations

La gestion des services de traduction

14.7 Le Bureau des traductions a le mandat de fournir des services de traduction, d'interprétation et de terminologie au Parlement, ainsi qu'aux ministères et organismes fédéraux.

14.8 Pour ce faire, le Bureau comptait, en 1983-1984, sur environ 1 800 années-personnes, dont 1 200 dans la catégorie "traduction", et sur un budget de 82 millions de dollars.

14.9 Notre examen a porté sur la principale activité du Bureau, soit les services de

traduction. Nous avons vérifié si le Bureau des traductions possédait des moyens pour organiser, contrôler et évaluer ses activités de traduction. Nous avons constaté que les gestionnaires, en règle générale, n'apportaient pas toute l'attention voulue à la gestion des opérations et que le contrôle des activités de traduction était insuffisant.

14.10 Stratégie d'utilisation des ressources. Chaque année, le Bureau doit répondre à des demandes de traduction qui lui proviennent de 150 clients et qui totalisent environ 300 millions de mots, soit l'équivalent d'environ 1 000 rapports du vérificateur général. Au cours des dernières années, 25 p. 100 des travaux ont été confiés à des maisons de traduction de l'extérieur et à des pigistes. On a ainsi accordé pour près de 8 millions de dollars de contrats en 1983-1984.

14.11 Pour faire un choix judicieux en répartissant le travail entre ses traducteurs, les maisons de traduction de l'extérieur et les pigistes et pour élaborer sa stratégie à long terme en matière d'utilisation des ressources, le Bureau doit connaître les répercussions des facteurs qui affectent la traduction.

14.12 Nous avons constaté qu'il avait commencé à établir un système de prix de revient des traductions internes et externes et qu'il avait fait une étude du marché des pigistes. Ce système est essentiel à la cueillette des données nécessaires au choix de la stratégie; cependant, le Bureau n'a pas encore analysé les coûts et les avantages respectifs du recours aux ressources internes ou aux maisons de traduction de l'extérieur et aux pigistes. Le Bureau ne sait donc pas s'il remplit son mandat de la façon la plus économique possible.

14.13 Le Bureau des traductions devrait analyser les coûts et les avantages respectifs du recours aux ressources internes ou aux maisons de traduction externes et aux pigistes et il devrait élaborer une stratégie pour atteindre ses objectifs de la façon la plus économique possible.

> **<u>Commentaire du ministère</u>: Le Bureau est d'accord avec cette recommandation. Il a commencé à élaborer un système d'information opérationnelle en 1983-1984 afin de pouvoir mieux analyser et comparer les coûts internes et externes de la traduction. Il est prévu que le système sera opérationnel en 1986-1987, année durant laquelle les comparaisons voulues pourront être effectuées et la stratégie mise au point.**

14.14 Contrôle de la productivité. Nous avons vérifié si le Bureau s'était fixé une norme de production fondée sur des données raisonnables et s'il possédait un système pour contrôler l'efficience de ses traducteurs.

14.15 En 1979, le Bureau a abandonné les normes qu'il utilisait lors de notre vérification de 1978. Il a plutôt adopté une politique de gestion fondée sur des objectifs individuels. La direction a cependant dû établir des capacités de production qui servent de lignes de démarcation entre les traducteurs de différents niveaux aux fins des promotions et de la planification. Nous n'avons pas pu déterminer sur quelles données étaient fondées ces capacités de production.

14.16 Nous avons constaté que ces capacités de production sont perçues et utilisées de diverses façons au sein du Bureau: certains les perçoivent comme des normes minimales, d'autres comme des objectifs à atteindre, à plus ou moins long terme, et d'autres encore, en font complètement abstraction. Il en découle un manque d'uniformité, d'une section à l'autre, dans la façon d'établir les objectifs de travail des traducteurs de même niveau; il y a aussi confusion quant à la façon d'utiliser ces objectifs.

14.17 Nous avons fait des sondages sur la productivité des traducteurs, en utilisant comme norme la capacité de production établie par le Bureau pour les traducteurs de niveau professionnel (TR-2).

14.18 Nos sondages ont porté sur la productivité de 39 p. 100 des traducteurs de ce niveau, soit 280. Les résultats, pour l'année 1982-1983, indiquent que 67 p. 100 des traducteurs vérifiés étaient en-deçà de la capacité de production établie pour leur niveau. Si tous les TR-2 avaient atteint la capacité de production prévue, le Bureau aurait pu traduire environ 20 millions de mots de plus.

14.19 Le Bureau des traductions devrait établir des normes de production et s'assurer qu'elles sont utilisées.

> **<u>Commentaire du ministère</u>: Parallèlement à la vérification intégrée, le Bureau a fait effectuer une étude de la gestion de la productivité. Un projet pilote sera réalisé afin de déterminer les normes de production dans divers secteurs des opérations de traduction. Une fois que des normes viables auront été dégagées, elles seront appliquées à**

l'ensemble du Bureau. Date d'application des normes: début 1985-1986.

14.20 Contrôle de la charge de travail. Le Bureau compte environ 90 sections et sous-sections de traduction, situées dans les différents ministères pour mieux répondre à leurs demandes. Certaines sections peuvent être débordées à un moment donné en raison d'une forte demande ou d'échéances serrées à respecter, alors que d'autres peuvent se trouver en situation inverse au même moment.

14.21 Nous avons constaté que la direction du Bureau ne dispose pas des renseignements nécessaires pour contrôler et répartir de façon satisfaisante la charge de travail entre les sections de traduction. Les décisions prises lorsqu'il y a surplus ou manque de travail sont laissées à l'initiative des chefs de sections et il n'y a pas de contrôle central pour assurer une répartition optimale du volume de travail entre les sections d'une part, et entre la traduction interne et la traduction à la pige d'autre part. Il y a donc un risque que certaines sections soient sous-utilisées alors que d'autres sont débordées et envoient des textes à la pige.

14.22 Le Bureau a commencé, en juillet 1984, à mettre en place une unité de contrôle de la production pour combler cette lacune.

14.23 Le Bureau des traductions devrait s'assurer que les gestionnaires utiliseront les renseignements que leur fournira l'unité de contrôle pour répartir la charge de travail de façon satisfaisante.

Commentaire du ministère: Le Bureau est d'accord avec cette recommandation.

14.24 Service à la clientèle. La qualité du service à la clientèle est déterminée par la qualité des travaux de traduction et le respect des échéances.

14.25 Nous avons constaté que le Bureau s'est fixé une

norme, en 1979, en ce qui concerne la qualité de la traduction. Depuis cette date, il n'y a pas eu amélioration de la qualité et le pourcentage de textes qui ne répondaient pas à la norme est demeuré stable, à 62 p. 100 de tous les textes livrés. Le Bureau n'a ni révisé sa norme de 1979, ni établi de plan précis visant à l'atteindre dans un laps de temps raisonnable.

14.26 Le Bureau n'a pas respecté les délais négociés avec les clients dans 26 p. 100 des cas, soit pour environ 41 000 textes en 1982-1983. Il n'y a pas de contrôle systématique des textes, en fonction des étapes d'avancement des travaux en voie de traduction, pour assurer le respect des échéances. Le Bureau ne fait pas non plus de suivi des causes du non-respect des délais négociés.

14.27 Le Bureau des traductions devrait:

- **revoir la pertinence de sa norme de qualité de la traduction, établir un plan précis visant à l'atteindre et se fixer des échéances pour la réalisation du plan;**

- **exercer un contrôle systématique sur les étapes d'avancement des textes à traduire pour assurer le respect des délais fixés pour la traduction, effectuer un suivi pour connaître les causes du non-respect des échéances et s'efforcer de les éliminer.**

<u>Commentaires du ministère</u>: Le Bureau, en collaboration avec ses clients, reverra la pertinence de sa norme de qualité de traduction et établira, pour le début de 1985-1986, un plan de réalisation.

Avec la mise en fonctionnement, en 1986-1987, du système d'information opérationnelle, le Bureau aura la capacité de suivre systématiquement le respect des délais, et de noter les nombreuses modifications d'échéances apportées (à la demande du client) pour répondre aux changements de priorités.

14.28 Gestion des ressources humaines. Notre vérification a

permis de relever de nombreuses lacunes, plus particulièrement en ce qui a trait à la planification des ressources humaines, à la clarté des rôles et des responsabilités et à l'équité dans les promotions.

14.29 En planification des ressources humaines, les systèmes d'information ne fournissent pas toutes les données de base sur les caractéristiques de l'effectif; par exemple, on ne trouve ni données sur l'expérience antérieure, afin de mieux répondre aux besoins des divers clients, ni données sur le nombre de spécialistes ou de traducteurs autonomes. Il n'existe aucun plan d'action qui prenne en considération les répercussions qu'auront sur les ressources humaines les objectifs opérationnels tels que la mécanisation du travail, l'accroissement de la productivité, une plus grande autonomie des traducteurs, etc. Tous ces éléments ont une incidence sur le recrutement, le déploiement et la formation du personnel.

14.30 Le Bureau des traductions devrait:

- **définir les données de base nécessaires à la planification des ressources humaines;**

- **établir, en matière de ressources humaines, des plans d'action qui tiennent compte de ses objectifs opérationnels.**

Commentaire du ministère: Le Secrétariat d'État est d'accord avec ces recommandations. Le Bureau des traductions et la Direction générale du personnel définiront les besoins en information et mettront en place un système pouvant fournir les données nécessaires à une gestion efficace avant le début de 1985-1986. Ils analyseront les effets des objectifs opérationnels sur les ressources humaines et s'assureront que les plans de ressources humaines en tiendront compte dès 1985-1986.

14.31 En matière de gestion, les responsabilités de supervision, d'attribution des tâches, d'évaluation et de liaison avec les clients ne sont pas clairement attribuées aux réviseurs, aux chefs de section ou aux directeurs.

14.32 Le Bureau des traductions devrait clarifier les rôles et responsabilités de gestion des divers niveaux hiérarchiques.

> **Commentaire du ministère: Le Bureau des traductions est d'accord avec cette recommandation. Il aura mis à jour les rôles et responsabilités de gestion des divers niveaux hiérarchiques pour le début 1985-1986.**

14.33 Pour la promotion des traducteurs de TR1 à TR2, les critères utilisés n'ont pas été appliqués de façon uniforme. Par exemple, l'examen des dossiers des promotions de 1983 révèle que la capacité quantitative de production exigée variait considérablement d'un individu à l'autre.

14.34 Le Bureau des traductions devrait s'assurer que les critères de promotion sont appliqués de façon uniforme.

> **Commentaire du ministère: Le Secrétariat d'État a mis en place un comité formé de cadres du Bureau et de spécialistes de la Direction générale du personnel avec mandat d'élaborer la politique de promotion des TR-1. Le rapport à cet effet est prévu pour la fin de l'automne 1984 et la politique devrait être approuvée et mise en oeuvre au début de 1985-1986.**

14.35 Processus d'attribution des contrats. Au cours de l'année 1983-1984, certaines situations de conflits d'intérêts soulevées en rapport avec les marchés de services linguistiques, et dans lesquelles étaient impliqués des employés du Bureau, ont provoqué la mise sur pied d'une revue administrative confiée à un groupe de personnes de l'extérieur du Secrétariat d'État. Ce groupe relève directement du Sous-secrétaire d'État.

14.36 Le groupe de la revue administrative a déjà soumis quelques rapports. Il a fait des recommandations pour améliorer les contrôles du processus d'attribution des contrats aux pigistes et le Secrétariat d'État a commencé à prendre des mesures à la suite de ces recommandations.

14.37 Il était trop tôt, au moment de notre vérification,

pour déterminer dans quelle mesure les problèmes relevés avaient été résolus.

Le Programme d'aide à l'éducation

14.38 En 1966, le Secrétariat d'État a reçu le mandat d'agir en tant qu'organisme central chargé de coordonner l'élaboration, la formulation, la mise en oeuvre et la revue des politiques et des programmes fédéraux en matière d'éducation. Il doit aussi agir à titre de porte-parole fédéral dans les questions fédérales-provinciales qui touchent le domaine de l'éducation. Ce mandat a été renforcé par une directive du Cabinet en 1973.

14.39 Le ministère fournit de l'aide à l'éducation sous trois formes principales. Les paiements aux provinces et aux territoires, en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, amendement de 1982, et l'aide aux étudiants, en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants, relèvent du Programme d'aide à l'éducation. Les paiements aux provinces et à d'autres organismes, en vertu du Programme d'enseignement des langues officielles, relèvent du Programme des langues officielles.

14.40 Les fonds consacrés à ces trois formes d'aide s'élevaient à environ 2 milliards de dollars en 1982-1983.

14.41 Nous avons vérifié si les politiques et les programmes visaient des objectifs précis, s'il existait un mécanisme efficace et continu pour coordonner les activités fédérales et les activités fédérales-provinciales, si le Secrétariat d'État pouvait évaluer dans quelle mesure il avait atteint les objectifs des programmes et, enfin, si les fonds étaient dépensés aux fins pour lesquelles ils avaient été octroyés.

14.42 Le Secrétariat d'État a élaboré des objectifs fédéraux en matière d'éducation et les programmes actuels du ministère visent à atteindre ces objectifs. Cependant, l'atteinte des objectifs fédéraux nécessite la participation d'autres ministères fédéraux et, surtout, des provinces, puisque

celles-ci ont juridiction exclusive en matière d'éducation. Des mécanismes et une stratégie pour assurer la coordination entre ces intervenants sont, par conséquent, essentiels.

14.43 Nous avons constaté que, bien qu'il y ait consultation entre le Secrétariat d'État et les autres organismes fédéraux, notamment la Commission de l'emploi et de l'immigration, le Conseil de recherches en sciences humaines, le ministère de la Défense nationale et celui des Affaires indiennes et du Nord canadien, il n'existe pas encore de mécanisme satisfaisant pour la coordination entre les différents organismes fédéraux.

14.44 Le Secrétariat d'État devrait établir des mécanismes pour renforcer la coordination entre tous les intervenants fédéraux en vue d'atteindre les objectifs fédéraux en matière d'éducation.

> **<u>Commentaire du ministère</u>: Le Secrétariat d'État est d'accord qu'il devrait renforcer la coordination entre tous les intervenants fédéraux. Dans ce sens, il vient de mettre sur pied, avec Statistique Canada, une nouvelle enquête sur les activités fédérales en matière d'éducation. De plus, selon des révisions législatives récentes, le Secrétariat d'État doit maintenant faire rapport annuellement au Parlement sur ces activités. Il examinera aussi, cette année, d'autres modalités, au-delà de la concertation ponctuelle avec d'autres organismes fédéraux, en vue d'un renforcement de la coordination au plan fédéral.**

14.45 Au plan de la coordination avec les provinces, les réunions auxquelles le Secrétariat d'État a assisté traitaient de questions précises touchant l'éducation ou de questions générales de nature fiscale. Elles ne traitaient pas des programmes ou des problèmes fondamentaux en matière d'éducation: par exemple, les priorités, la mobilité, l'accessibilité, la qualité de l'éducation. Il faut reconnaître qu'il est difficile pour le Secrétariat d'État de mettre sur pied des mécanismes de coordination dans ce secteur où le gouvernement fédéral n'est pas le premier maître d'oeuvre.

14.46 Le Secrétariat d'État devrait procéder à des

consultations avec les gouvernements des provinces sur les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs fédéraux en matière d'éducation postsecondaire.

> **<u>Commentaire du ministère</u>: Le Secrétariat d'État compte renouveller les consultations avec les provinces sur la détermination des objectifs nationaux de l'enseignement postsecondaire et les moyens à mettre en oeuvre par les gouvernements du Canada et des provinces en vue d'atteindre ces objectifs.**

14.47 Le Secrétariat d'État ne possède pas de moyens pour mesurer l'atteinte des objectifs des programmes. A l'heure actuelle, il fait des efforts pour établir une banque de données sur les étudiants, les programmes, les institutions d'enseignement, les disciplines. Ces données sont indispensables au développement de politiques et de programmes, ainsi qu'à leur évaluation.

14.48 Bien que les sommes versées annuellement en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis soient très importantes, les provinces ne sont pas tenues, à l'heure actuelle, de rendre compte de l'utilisation qu'elles font de ces sommes. En conséquence, le Secrétariat ignore si les montants déboursés sont, en fait, consacrés aux fins pour lesquelles ils ont été octroyés. Il considère s'entendre avec les provinces sur la façon d'accroître l'obligation de rendre compte.

Le Programme canadien de prêts aux étudiants

14.49 Le Programme canadien de prêts aux étudiants sert à administrer la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants. Cette loi a pour objet de fournir aux étudiants qui en ont besoin, aux étudiants handicapés, chômeurs et anciens emprunteurs, une aide financière pour leur permettre de poursuivre des études postsecondaires.

14.50 En vertu du programme, le gouvernement fédéral garantit les prêts, consentis par les banques à charte et les

autres prêteurs désignés, aux étudiants qui possèdent un certificat d'admissibilité délivré par l'une des provinces participantes. Les intérêts sur ces prêts sont payés par le gouvernement tant que les étudiants poursuivent des études et pendant une période subséquente de six mois.

14.51 Le ministère prévoyait dépenser 185 millions de dollars en vertu de ce programme, au cours de l'année 1983-1984, au titre des intérêts et des réclamations, et au titre d'un montant de remplacement versé au gouvernement du Québec qui administre son propre programme. Le nombre d'étudiants qui bénéficiaient du programme s'élevait à environ 230 000 en 1983-1984.

14.52 Notre examen a porté sur les mesures prises par le Secrétariat d'État, à la suite de nos recommandations de 1977, 1979 et surtout celles de 1981, pour corriger les faiblesses de contrôle interne du système informatique de prêts aux étudiants. Nous avons également examiné la conception informatique et la gestion du projet de réalisation du nouveau système.

14.53 Système actuel. Le Secrétariat d'État, misant plutôt sur la mise en place d'un nouveau système, prévue pour avril 1983, a très peu modifié son système actuel. Par conséquent, le contrôle interne du système informatique de prêts aux étudiants laisse toujours à désirer.

14.54 En vue de la mise en oeuvre du nouveau système, le Secrétariat d'État a entrepris la vérification des données contenues dans les fichiers du système actuel à l'automne de 1983. Malgré ce travail, il subsiste toujours des données erronnées dans l'information; ainsi, des erreurs importantes ou des irrégularités pourraient se produire et passer inaperçues pendant une longue période.

14.55 De plus, l'information produite par le nouveau système risque d'être de mauvaise qualité, puisque les données sur la population étudiante actuelle, qui serviront de base à la constitution des nouveaux fichiers, proviendront de l'ancien système.

14.56 Le Secrétariat d'État devrait rectifier les données contenues dans ses fichiers actuels.

> **<u>Commentaire du ministère</u>: Le Secrétariat d'État est d'accord. Il a déjà entamé une revue de la qualité des travaux antérieurs d'épuration des fichiers. Une nouvelle épuration des fichiers sera entreprise, au besoin, avant la mise en oeuvre du nouveau système informatique.**

14.57 Système en voie d'élaboration. La conception informatique générale du nouveau système prend en considération nos préoccupations de contrôle. L'état d'avancement des travaux de réalisation ne nous permet pas de dire si le système qui sera mis en place possédera les contrôles dont on retrouve la description dans la conception générale. Toutefois, le Secrétariat d'État s'est doté de mécanismes qui lui permettent de contrôler la qualité des travaux et la conformité des travaux de réalisation à la conception générale.

14.58 Gestion du projet. Depuis son début, en 1980-1981, il y a eu des faiblesses dans le déroulement et l'administration de ce projet.

14.59 Le système informatique pour contrôler les prêts aux étudiants n'est toujours pas en place, même après une série de démarches qui ont duré sept ans.

> **Décembre 1977:** La Direction des services informatiques commence, puis abandonne la révision du système, faute de ressources.
>
> **En 1979:** Le Bureau des conseillers en gestion du ministère des Approvisionnements et Services recommande la conception d'un nouveau système. Une équipe est mise sur pied pour élaborer la conception générale.
>
> **Au cours de 1981:** La complexité du programme incite la direction à créer un comité directeur pour étudier la question.

Novembre 1981: Le mandat de l'équipe est énoncé.

Décembre 1981: La planification est terminée.

Janvier 1982: Les activités détaillées débutent.

Avril 1982: Le mandat de l'équipe est élargi pour inclure les subventions, en plus des prêts, et pour tenir compte de nouveaux besoins, en vue de la modification possible de la loi.

Juillet 1982: L'étude de faisabilité est presque terminée.

Janvier 1983: Puisque la loi n'a pas été modifiée, les objectifs redeviennent à peu près ceux de 1981 et la phase de conception générale reprend.

Avril 1984: La nouvelle conception générale est presque complétée; son coût est de 2 millions de dollars.

Février 1985: On prévoit terminer l'étape de mise à l'essai et de mise en oeuvre à cette date.

14.60 Depuis 1977, le vérificateur général a fait de nombreuses observations sur les lacunes du contrôle financier. Depuis cette date, le ministère a changé et amélioré la conception des systèmes de contrôle sur les données opérationnelles du programme, mais n'a apporté aucun changement ou amélioration à la conception des systèmes de contrôle financier. Même si les objectifs fondamentaux en matière de contrôle financier n'ont pas changé, les lacunes relevées depuis 1977 n'ont pas toutes été comblées.

14.61 Au plan administratif, les responsabilités des chefs de projet n'ont pas été clairement énoncées avant la fin de 1983. Le plan détaille, qui peut permettre aux gestionnaires du Secrétariat d'État de prévoir les retards et leur incidence sur les activités de réalisation, et de prendre les mesures voulues pour les minimiser avant l'étape suivante, n'est pas satisfaisant.

14.62 Le Secrétariat d'État devrait exercer un contrôle rigoureux et soutenu sur le déroulement du projet, en particulier sur les changements et l'échéancier.

<u>Commentaire du ministère</u>: Le Secrétariat d'État prend les mesures nécessaires pour exercer le contrôle nécessaire sur le déroulement du projet. Les responsabilités de tous les responsables sont clairement énoncées; le plan de travail sera reformulé au niveau de détail approprié ainsi que les procédures de mise à jour.

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	15.1	15-1
L'organisation du Bureau	15.4	15-3
Les Opérations de vérification	15.7	15-5
Les Services professionnels	15.24	15-9
Les Services administratifs	15.32	15-11
Évaluation de programmes et vérification interne	15.38	15-11
Les conseillers auprès du vérificateur général	15.41	15-12
L'obligation de faire rapport	15.43	15-13
Le Comité des comptes publics	15.44	15-14
Les activités internationales	15.46	15-14
La Fondation canadienne pour la vérification intégrée	15.54	15-16
La Conférence canadienne des vérificateurs législatifs	15.55	15-16
Les ressources humaines	15.56	15-17
Les femmes au Bureau	15.59	15-18
Les langues officielles	15.61	15-18
Le programme d'emploi de personnes handicapées	15.63	15-19
Les décès et les retraites	15.64	15-19
Les ressources techniques	15.66	15-19
Les ressources financières	15.70	15-21
Pièces		
15.1 Organigramme abrégé du gouvernement du Canada (Ce pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)		15-2

15.2 Organigramme du Bureau
(Ce pièce n'est pas disponible,
voir le rapport annuel) 15-4

15.3 Crédits et dépenses
(Ce pièce n'est pas disponible,
voir le rapport annuel) 15-20

15.4 Valeur des opérations vérifiées par rapport
aux dépenses du Bureau
(Ce pièce n'est pas disponible,
voir le rapport annuel) 15-21

15

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Introduction

15.1 Le Bureau du vérificateur général fait partie du pouvoir législatif. Le vérificateur général est un agent du Parlement et relève directement de la Chambre des communes. La Loi sur le vérificateur général (reproduite à l'annexe A du Rapport) assure que le vérificateur général demeure indépendant du pouvoir exécutif et qu'il ne soit comptable qu'au Parlement. La pièce 15.1 illustre la place qu'occupe le Bureau du vérificateur général au sein du gouvernement du Canada.

15.2 Le mandat du vérificateur général exige qu'il examine les opérations financières du gouvernement, qu'il vérifie les renseignements qui lui sont présentés et qu'il signale ses constatations à la Chambre des communes. Il doit également assurer les députés que les deniers publics ont été dépensés aux fins voulues de façon économique et efficiente et que des mesures ont été mises en place pour permettre aux administrateurs de programmes de mesurer l'efficacité de ces programmes.

15.3 Selon le vérificateur général, sa mission comporte les éléments suivants:

- 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;

- 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 méthodes 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;

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

- 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;

- 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 voulue et qu'il respecte les politiques gouvernementales qui s'imposent.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

L'organisation du Bureau

15.4 En septembre 1984, le Bureau du vérificateur général a fait l'objet d'une réorganisation importante. Le vérificateur général a énoncé ainsi les objectifs de cette réorganisation:

- regrouper toutes les activités de vérification au sein d'une même direction générale afin de mieux coordonner et intégrer les travaux de vérification;

- apporter des éclaircissements et établir une nette distinction entre les rôles des sous-vérificateurs généraux (SVG) et des vérificateurs généraux adjoints (VGA), c'est-à-dire:

  - attribuer aux VGA plus de responsabilités en ce qui concerne la gestion des groupes de vérification;

  - permettre aux SVG chargés des Opérations de vérification

de jouer un rôle plus actif, en aidant le vérificateur général à examiner les questions importantes, et d'exercer, au sein des Opérations de vérification, une gestion globale en dirigeant la planification, l'administration et l'attribution des ressources;

- renforcer le but que s'est fixé le Bureau de mettre sur pied des équipes de base et des groupes de vérification solides, dont les membres connaissent à fond, et de façon soutenue, les ministères et entités qu'ils vérifient;

- accroître l'efficacité des travaux de vérification en permettant aux VGA et aux directeurs principaux de planifier et de gérer les ressources au sein des groupes de vérification dont ils sont responsables.

15.5 La direction générale du Bureau et la planification continuent d'être la responsabilité du vérificateur général et du conseil de direction qui est composé des sous-vérificateurs généraux et présidé par le vérificateur général.

15.6 L'organigramme figurant à la pièce 15.2 illustre l'organisation du Bureau qui est entrée en vigueur le 4 septembre 1984. Voici les principaux changements apportés à l'organisation antérieure:

- Les secteurs fonctionnels qui faisaient partie de la Direction générale des services professionnels ont été transférés aux Opérations de vérification. On y retrouve, notamment:

  - la Gestion des ressources humaines (anciennement, la Gestion de l'utilisation optimale du personnel);
  - Efficience et projets d'immobilisations (anciennement, l'Évaluation des contrôles);

  - la Vérification informatique;

  - l'Efficacité.

- Les activités de la Direction générale des services professionnels ont été modifiées pour comprendre celles du Cabinet du vérificateur général, de la bibliothèque, de la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière et de la Direction des normes, de la méthodologie et de la recherche.

- Les groupes de vérification (Opérations de vérification) ont été modifiés.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Les Opérations de vérification

15.7 La Direction générale des opérations de vérification est le plus gros service du Bureau; cela correspond à l'importance de son apport et de son travail. Elle planifie et effectue les vérifications des ministères et des organismes de l'administration fédérale ainsi que d'autres entités dont le vérificateur général est le vérificateur attitré.

Ministères, organismes et sociétés d'État

15.8 Les activités de la Direction générale des opérations de vérification comprennent la vérification des ministères et organismes, la vérification des sociétés propriété de l'État ainsi que les vérifications d'envergure gouvernementale et d'autres études.

15.9 Pour vérifier les ministères et organismes, l'on a formé des groupes de vérification à l'intérieur de la direction générale. Chaque groupe vérifie des ministères dont les programmes sont interdépendants et qui sont, dans de nombreux cas, liés aux mêmes enveloppes budgétaires.

15.10 Cette concentration par secteur donne au processus de vérification une plus grande continuité et permet de mieux comprendre les problèmes communs et, par là même, d'améliorer les rapports du Bureau avec les entités vérifiées.

15.11 Tous les groupes de vérification partagent la responsabilité des vérifications d'envergure gouvernementale et des autres études, y compris les vérifications spéciales.

15.12 Le **Groupe des sociétés d'État** est chargée de fournir des conseils et des directives sur des questions générales touchant l'obligation de rendre compte qu'ont les sociétés d'État et les autres entités et d'analyser l'incidence sur le Bureau des modifications apportées à la Loi sur l'administration financière relativement aux sociétés propriété de l'État, en ce qui a trait à l'élaboration des politiques et de la méthodologie, aux opérations, à la liaison et à la coordination. Sa section des Normes de rapports financiers s'occupe d'examiner les rapports qui découlent de la vérification afin de fournir des conseils au vérificateur général et au personnel dans le but d'accroître l'uniformité et l'efficience des vérifications effectuées par le Bureau auprès des sociétés d'État et d'autres entités. En outre, ce groupe est chargé d'effectuer des vérifications auprès de certaines sociétés d'État.

Secteurs fonctionnels et spéciaux

15.13 Le **Groupe de la vérification informatique** fournit la compétence et la méthodologie qui permettent de vérifier l'optimisation des ressources dans le domaine de l'informatique et d'évaluer les

contrôles financiers des systèmes informatiques au sein du gouvernement. Elle remplit cinq fonctions:

- elle fournit une compétence en matière de vérification informatique pour appuyer le travail de vérification financière du Bureau; par exemple, l'opinion d'attestation formulée par le Bureau sur les états financiers du gouvernement et ceux de certaines sociétés d'État ainsi que l'évaluation de la suffisance des contrôles financiers relatifs aux systèmes informatiques au sein du gouvernement;

- elle offre au Bureau des moyens et des compétences dans les domaines des méthodes d'échantillonnage et de logiciels de vérification;

- elle s'occupe de l'élément de l'optimisation des ressources pour les questions qui touchent l'informatique, dans les vérifications des ministères et les études d'envergure gouvernementale;

- elle détermine et effectue l'étude de sujets d'envergure gouvernementale dans le domaine de l'informatique;

- elle fournit un soutien à l'utilisation des micro-ordinateurs au Bureau.

15.14 Le **Groupe de l'efficience et des projets d'immobilisations** offre des conseils professionnels et spécialisés aux équipes de vérification. Pour ce faire, elle veille à ce qu'un personnel qualifié soit affecté aux vérifications, tient à jour un répertoire d'experts-conseils qui peuvent fournir les services nécessaires, fournit des conseils pratiques durant les vérifications et exerce enfin un contrôle de la qualité. Elle élabore des méthodes qui servent à la vérification de l'efficience et de la productivité en milieu gouvernemental. Elle fournit en outre des compétences dans le domaine particulier des projets d'immobilisations, afin de respecter l'engagement du vérificateur général concernant la vérification de tels projets chaque fois que le coût dépasse 100 millions de dollars.

15.15 Le **Groupe de la vérification de l'efficacité** conseille et aide les équipes de vérification à évaluer la mesure dans laquelle les ministères et organismes ont mis en place des procédures satisfaisantes pour mesurer l'efficacité de leurs programmes et en rendre compte. Elle accomplit ce travail de deux façons: le personnel affecté au groupe effectue la vérification de l'efficacité comme membres des équipes de vérification; ou, au besoin, elle veille à ce que des experts-conseils qualifiés soient affectés à la vérification. De plus, elle est chargée du contrôle de la qualité de tous les travaux de vérification sur l'efficacité effectués par le Bureau, de l'élaboration et de la publication de méthodes de vérification sur l'efficacité et de la planification, de la réalisation et du compte rendu de vérifications

d'envergure gouvernementale qui touchent l'évaluation des procédures pour mesurer l'efficacité et des rapports qui s'y rattachent.

15.16 Le **Groupe des rapports financiers du gouvernement fédéral** est chargée de la vérification des Comptes publics, des travaux de vérification liés aux Parties III du Budget des dépenses, et des questions concernant les rapports financiers du gouvernement. À l'heure actuelle, elle est responsable de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux.

15.17 Le **Groupe de la gestion des ressources humaines** est responsable des questions qui touchent l'optimisation des ressources dans la gestion des ressources humaines des ministères et organismes du gouvernement. Elle est notamment chargée de l'élaboration de techniques et de méthodes de vérification et de la réalisation d'études d'envergure gouvernementale portant sur des questions de gestion à l'ensemble de la fonction publique, y compris les politiques et directives des organismes centraux, leur incidence sur les activités des ministères et organismes ainsi que les méthodes de gestion des ressources humaines qu'utilisent les ministères. Elle offre également, pour la partie des vérifications qui porte sur la gestion des ressources humaines, les services d'employés ou d'experts-conseils, une orientation pratique et un contrôle de la qualité. Dans le cadre de la vérification intégrée, son travail consiste à examiner les contrôles et les systèmes de gestion des ressources humaines et à déterminer quelle est leur incidence sur la réalisation des programmes de l'entité vérifiée.

15.18 Le **Groupe de la planification et de la coordination** est chargée de la planification stratégique et opérationnelle et des services de gestion au sein de la Direction générale des opérations de vérification. Sa principale responsabilité est l'élaboration d'un cadre pour la planification, la budgétisation, l'organisation et l'administration des Opérations de vérification.

15.19 Les **bureaux régionaux** sont, dans une large mesure, des groupes autonomes. Ils représentent le vérificateur général dans les régions. Ils planifient et effectuent les vérifications des entités dont l'administration centrale est située dans leurs régions respectives et rendent compte des constatations qui s'en dégagent. Ils contribuent également à l'élaboration de plans de vérification à l'échelle nationale des ministères, des organismes et des sociétés d'État dont l'organisation est décentralisée. Ils participent également aux vérifications des ministères, aux vérifications d'envergure gouvernementale et à d'autres études.

15.20 La Direction générale des opérations de vérification comprend environ 350 vérificateurs et personnel de soutien. Elle représente 63 p. 100 des ressources humaines du Bureau. Ses employés travaillent à Ottawa et dans les bureaux régionaux de Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver.

15.21 La direction générale est chargée de vérifier plus de 150 entités, portant sur les 10 grands secteurs de dépenses. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1984, elle a également effectué les vérifications nécessaires sur lesquelles le vérificateur général s'est fondé pour exprimer une opinion, soit comme vérificateur ou co-vérificateur, sur les comptes de plusieurs sociétés d'État (mandataires et propriétaires), conformément à l'article 77 de la Loi sur l'administration financière, ainsi que de sociétés d'État de département et d'autres entités. Par ailleurs, elle vérifie les comptes des administrations des territoires du Yukon et du Nord-Ouest et de leurs organismes. Elle effectue également la vérification exigée du vérificateur général en sa qualité de vérificateur externe de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

15.22 La direction générale attribue le travail de vérification aux stagiaires qui sont inscrits à des programmes qui mènent à l'obtention des titres professionnels de comptable agréé, de comptable général licencié ou de comptable en management. Lors de ces affectations, les stagiaires acquièrent l'expérience nécessaire à l'obtention de leurs titres professionnels.

15.23 Le personnel des Opérations de vérification participe régulièrement à des projets spéciaux, notamment à la vérification d'organismes internationaux, à la mise au point des méthodes de vérification, à des travaux d'ordre financier ou administratif et à des cours de perfectionnement.

Les Services professionnels

15.24 La réorganisation du Bureau a regroupé au sein de la Direction générale des services professionnels certaines activités qui appuient le travail des Opérations de vérification. Il s'agit notamment de la mise au point et de la production du Rapport annuel, de la liaison avec le Parlement, de la communication interne et externe et de la prestation de cours de perfectionnement et de services de planification de carrière. Les Services professionnels participent également à l'établissement de politiques en matière de vérification, à l'élaboration de méthodes, à la réalisation de recherches continues et au maintien de la bibliothèque du Bureau.

15.25 La **Direction des rapports** est chargée de mettre au point et de produire les rapports destinés au Parlement et de fournir aux équipes de vérification des lignes directrices sur la rédaction des rapports ainsi que des services consultatifs de mise au point pour les documents qui sont distribués tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. La production du Rapport annuel du vérificateur général, lequel est présenté à la Chambre des communes, est la principale préoccupation du Bureau; ce Rapport est soumis à l'équipe de la révision centrale, à l'équipe de la mise au point et à celle du contrôle technique de la Direction des rapports.

15.26 La **Direction de la liaison avec le Parlement** coordonne les relations du Bureau avec le Parlement et le Comité des comptes publics (CCP) de la Chambre des communes. Elle prépare les équipes qui sont appelées à comparaître devant le CCP et elle vient en aide aux membres et au personnel du Comité. Elle veille également à ce que les rapports présentés au Parlement permettent aux membres du CCP de mieux surveiller la dépense des deniers publics.

15.27 Les **Directions des affaires publiques et des conseillers en communications** sont responsables des communications internes et externes du Bureau. Elles s'occupent notamment des relations avec les médias, des réponses aux demandes de renseignements du public et de la production des publications du Bureau. L'une de leurs nouvelles activités est la production et la publication de la revue bimestrielle du Bureau, Opinions.

15.28 La **Direction du perfectionnement et de la planification de carrière** est notamment responsable de la conception, de l'élaboration et de la prestation, dans les deux langues officielles, de cours de formation et de perfectionnement à l'intention du personnel du Bureau. Elle doit aussi fournir des conseils relatifs aux plans de carrière et offrir les services de consultation qui s'y rattachent. Au cours de l'année écoulée, la direction a assuré quelque 2 354 jours de formation à l'intérieur du Bureau et 957 jours de formation offerte à l'extérieur. Elle a dispensé 38 cours de formation internes au personnel professionnel et administratif. Elle est également responsable de la politique intégrée du Bureau en matière d'avancement et de planification de carrière.

15.29 La **Direction des méthodes professionnelles** est chargée de mettre au point et d'appliquer les politiques en matière de vérification, d'administrer l'élaboration des méthodes de vérification et d'effectuer des recherches en matière de vérification. La direction a mis au point et publié cette année six guides de vérification traitant, entre autres, de la vérification de l'informatique, de la vérification de la fonction de la planification et de la vérification des comptes publics. Plusieurs bulletins de comptabilité et de vérification ont également été publiés. Les bulletins sont destinés à garder le personnel au courant de l'évolution de la comptabilité et de la vérification. Cette méthodologie est partagée avec d'autres vérificateurs législatifs tant au Canada qu'à l'étranger. Les politiques de vérification et méthodes utilisées sont évaluées périodiquement et les modifications suggérées sont communiquées au personnel; des recherches sont effectuées dans le but d'améliorer le travail de vérification. Un des grands projets de la direction, qui est presque terminé, est la révision du Manuel de vérification intégrée du Bureau.

15.30 La Direction générale des services professionnels est responsable de bon nombre de questions qui intéressent tout particulièrement le vérificateur général. Il s'agit, notamment, des

questions juridiques, des relations avec les vérificateurs généraux des provinces et des rapports avec les instituts et les associations professionnels d'experts-comptables et de conseillers en gestion. La direction générale s'occupe également des activités internationales du Bureau. Vous en trouverez une description détaillée plus loin dans le présent chapitre.

15.31 La **bibliothèque** contient une collection d'ouvrages de vérification et de comptabilité, les documents et publications du Parlement et du gouvernement du Canada, les rapports des gouvernements fédéral et provinciaux, les publications et les périodiques nationaux et internationaux dans des domaines touchant le mandat et les responsabilités du Bureau. Elle possède également une capacité de recherche documentaire informatisée et, grâce à des contrats conclus avec cinq grands vendeurs de bases de données, elle peut avoir accès à bien au-delà de 200 bases de données portant sur tous les grands domaines qui touchent les sciences sociales, les arts et les sciences. Le vérificateur général incite les cabinets de comptables et de vérificateurs du secteur privé à utiliser la bibliothèque lorsqu'ils font la vérification d'entités propriété de l'État.

Les Services administratifs

15.32 La Direction générale des services administratifs fournit au Bureau, par le truchement de cinq directions, tous les autres services centraux de soutien. Elle assume aussi la responsabilité des politiques pertinentes portant sur l'administration, l'adjudication des contrats, les finances, les langues officielles et le personnel et elle répond aux questions qui s'y rattachent.

15.33 La **Direction de l'administration** offre des services de soutien, notamment les services de courrier et de messagers, les fournitures et le matériel de bureau, la tenue des dossiers, le traitement de la copie, l'audio-visuel et les arts graphiques, le logement, les télécommunications, ainsi que les services de réception et de sécurité.

15.34 La **Direction de l'administration des contrats** négocie tous les contrats et en contrôle les modalités. Cette activité comprend le recrutement de personnes du secteur privé qui viennent travailler au Bureau, pour une période maximale de deux ans, en vertu du programme Échanges Canada de la Commission de la Fonction publique.

15.35 La **Direction du contrôleur** est chargée de la planification financière et des rapports financiers. Elle fournit les services d'informatique et de mise au point de systèmes, établit des procédés, des systèmes et des contrôles afin d'administrer les activités administratives et financières du Bureau. Elle conseille le personnel à ce sujet.

15.36 La **Direction du personnel** est chargée d'élaborer et d'appliquer des politiques sur le personnel ainsi que les pratiques et les programmes qui s'y rattachent, notamment la dotation, la classification, la rémunération et les avantages sociaux, les relations de travail et la planification des ressources humaines. Cette direction collabore à l'occasion aux vérifications d'envergure gouvernementale qui portent sur la gestion des ressources humaines.

15.37 La **Direction des langues officielles** conseille la haute direction sur l'interprétation des politiques du gouvernement en matière de langues officielles applicables au Bureau. Elle élabore en outre les politiques et les programmes du Bureau à cette fin et en assure la mise en application.

Évaluation de programmes et vérification interne

15.38 La fonction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne relève directement du vérificateur général.

15.39 La section de l'Évaluation de programmes examine l'efficacité du travail du Bureau pour s'assurer qu'il permet à la Chambre des communes de mieux scruter les programmes, les recettes et les dépenses du gouvernement. Elle doit aussi analyser l'utilisation que le Comité des comptes publics et d'autres comités de la Chambre font du Rapport annuel. Par ailleurs, le personnel de cette section rencontre périodiquement les députés pour connaître leur opinion sur l'utilité des renseignements fournis dans le Rapport annuel et pour obtenir leurs suggestions quant à la manière d'améliorer ce dernier. Enfin, un examen de la qualité après la vérification est effectué pour s'assurer que les travaux du Bureau atteignent les normes professionnelles les plus élevées.

15.40 La section de la Vérification interne évalue l'économie, l'efficience et l'efficacité des politiques, des méthodes et des contrôles de gestion internes du Bureau.

Les conseillers auprès du vérificateur général

15.41 Le **Groupe de conseillers principaux** conseille le vérificateur général sur la mise en application de la vérification intégrée, surtout en ce qui a trait aux sociétés du secteur public. Font partie de ce groupe:

M. Kenneth G. Belbeck, F.M.C.M.
président du cabinet
Thorne Stevenson & Kellogg
Toronto

Frank A. Hughes, C.A.
associé président du conseil
de direction Campbell Sharp
Toronto

M. H. Marcel Caron, F.C.A.
associé du cabinet
Clarkson Gordon
Montréal

M. Warren Chippindale, F.C.A.
président du conseil de direction
et associé directeur général du cabinet
Coopers & Lybrand
Toronto

M. Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A.
président de la Fondation canadienne
pour la vérification intégrée
Ottawa

M. Giles R. Meikle,F.C.A.
associé principal du cabinet
Deloitte Haskins & Sells
Toronto

M. Edward W. Netten, C.A.
associé directeur du cabinet
Price Waterhouse & Associates
Toronto

M. John Palmer, C.A.
associé directeur du cabinet
Thorne Riddell
Toronto

M. Robert M. Rennie, F.C.A.
président du conseil de direction
Touche Ross et C^{ie}
Montréal

15.42 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. Il revoit les textes importants, tels que l'opinion et les observations formulées sur les états financiers annuels du gouvernement, le Manuel de vérification intégrée et les guides de vérification du Bureau. Sont membres de ce comité:

M. Ronald G. Gage, F.C.A.
associé du cabinet
Clarkson Gordon
Toronto

M. James L. Goodfellow, C.A.
associé du cabinet
Touche Ross et Cie

M. Michael H. Rayner, F.C.A.
associé du cabinet
Price Waterhouse Associates
Ottawa

M. Ronald B. Robinson, F.M.C.
associé du cabinet
Thorne Stevenson & Kellogg

Toronto

M. John J. Kelly, C.A.
Institut canadien des comptables agréés
Toronto

M. Patrick D. Lafferty, C.A.
associé du cabinet
Coopers & Lybrand
Ottawa

M. Alwyn D. Lloyd, C.A.
associé principal du cabinet
Lloyd Courey & Bruneau
Montréal

M. P. Howard Lyons, F.C.A.
associé du cabinet
Deloitte Haskins & Sells
Toronto

Toronto

M. L.S. Rosen F.C.A.
professeur à la faculté d'administration de l'Université York
Toronto

M. William R. Sloan, F.C.A.
(président)
associé du cabinet
Arthur Andersen & Co.
Ottawa

M. George L. Stephenson, F.C.A.
associé du cabinet
Thorne Riddell
Toronto

L'obligation de faire rapport

15.43 Quatre articles de la Loi sur le vérificateur général précisent l'obligation qu'a le vérificateur général de faire rapport au Parlement. L'article 6 exige qu'il exprime une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada. L'article 7 exige 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 dépensés sans égard à l'économie ou à l'efficience, ou bien les cas où l'on n'a pas établi de procédés pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque ces procédés pouvaient convenablement et raisonnablement être mis en oeuvre. L'article 8 l'autorise 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. Enfin, l'article 11 lui permet de faire enquête sur diverses questions, à la demande du gouverneur en conseil, et de présenter un rapport à ce titre.

Le Comité des comptes publics

15.44 Après que le Rapport annuel a été déposé à la Chambre des communes par son président, il est renvoyé au Comité des comptes publics (CCP) pour une étude plus détaillée. Le vérificateur général, ainsi que les membres de son personnel, ont assisté à 14 réunions du CCP portant sur le Rapport de 1983.

15.45 Le vérificateur général a en outre comparu quatre fois devant le Comité des prévisions budgétaires en général et a également témoigné devant le Comité sénatorial des finances nationales.

Les activités internationales

15.46 Le Canada s'est acquis une réputation enviable dans le domaine de la vérification des administrations publiques auprès de nombreux pays et organisations internationales. En effet, le vérificateur général du Canada est membre du Comité directeur de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et il siège à titre de président au sein du Groupe mixte de vérificateurs externes des Nations unies; nous avons également un représentant qui est commissaire aux comptes de l'OTAN. Le vérificateur général est également membre de l'Association des vérificateurs généraux du Commonwealth.

15.47 Depuis 1982, dans le cadre de ses activités internationales, le Bureau en coopération avec l'Agence canadienne de développement internationale, les Nations unies et la République populaire de Chine aide la République populaire à instaurer chez elle la vérification législative qu'elle avait prévue dans sa nouvelle constitution. En mai 1984, le Bureau a accueilli une délégation de sept vérificateurs principaux de la République populaire, dirigée par Madame Qi Tian, sous-vérificateur général. Outre les séances de formation et de discussion qui se sont déroulées au Bureau, les délégués ont rencontré les parlementaires et ont visité un certain nombre d'autres organisations.

15.48 Le Bureau assure encore la participation de vérificateurs canadiens à des travaux de vérification internationaux. Ces derniers travaillent auprès de la Banque asiatique de développement, à Manille, auprès du Comité des commissaires aux comptes de l'OTAN, à Bruxelles, auprès de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, à Addis Abéba. En 1983-1984, le Bureau a conclu une entente de permutation de cadres avec le Bureau national de vérification du Royaume-Uni selon laquelle un vérificateur principal de ce pays a travaillé au Bureau du vérificateur général à Ottawa et un des directeurs principaux du Bureau a travaillé pendant un an à Londres.

15.49 Le Bureau offre ses ressources à la communauté internationale

par le truchement du Programme d'aide aux bureaux de vérification internationaux. Dévoilé aux Nations unies à l'automne 1979, ce programme vise à aider les vérificateurs des pays en voie de développement à accroître leur compétence, à améliorer leurs techniques de vérification des administrations publiques, et surtout, à acquérir une expérience pratique de la "vérification de l'optimisation des ressources". Initiative canadienne, le programme est financé par l'Agence canadienne de développement international et est administré par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Ce programme comprend des cours de formation et l'octroi de bourses.

15.50 Dans le cadre de la formation offerte par ce programme, un colloque sur la vérification intégrée a été présenté à Tunis à l'intention des pays de langue française qui sont membres de l'ARABOSAI, la section arabe de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

15.51 Les bourses octroyées par le programme permettent d'affecter au Bureau pendant un an des vérificateurs principaux venus du monde entier. Aux boursiers du Chili, de la Colombie, du Ghana, du Kenya, de la Malaysia, du Népal, du Pérou, des Philippines, de Singapour, du Sri Lanka, de St. Lucie, de la Tanzanie, de la Thalande, de Trinité-et-Tobago se sont ajoutés les boursiers de cette année venus de Bélize, de Dominique, de l'Indonésie, de la Jamaque, du Nigeria, du Pakistan, de la République populaire de Chine, de la Tanzanie et de l'Ouganda. Les boursiers de 1984-1985 viennent du Brésil, du Kenya, de la Corée, de la Malaysia, du Mexique, du Nigeria, du Sri Lanka et de Trinité-et-Tobago.

15.52 Outre l'expérience formelle acquise en cours d'emploi, le programme permet à des conseillers canadiens de suivre les travaux que les boursiers, forts de leur nouvelle compétence, réalisent une fois de retour chez eux.

15.53 Voici quelques-uns des visiteurs de l'étranger que le Bureau a accueilli:

- M. Miguel Rico, vérificateur général du Mexique;
- M. Hugh Marsh, président du conseil de direction de l'Institute of Internal Auditors;
- Le très honorable Peter Rees, C.P., C.R., député, premier secrétaire de la Trésorerie, Royaume-Uni;
- M. J.R.P. Dumas et M. Gordon Draper du Groupe de travail de la revue de la Fonction publique, Trinité-et-Tobago;
- Madame Qi Tian, sous-vérificateur général, République populaire de Chine;

- M. Jack O'Donnell, vérificateur général de la Nouvelle-Galles du Sud;

- M. A.O. Osoba, vérificateur général du Nigeria;

- M. B.H.C. Tyler, contrôleur et vérificateur général de la Nouvelle-Zélande.

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée

15.54 Le Bureau continue d'apporter une importante contribution aux activités de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Cette dernière est une organisation nationale sans but lucratif, établie pour favoriser l'élaboration de méthodes et de programmes de perfectionnement dans le domaine de la vérification intégrée. La Fondation, qui groupe des vérificateurs des secteurs public et privé, des comptables et des conseillers en gestion, des vérificateurs internationaux des secteurs public et privé, et des universitaires, fait fonction d'organisme coopératif pour la recherche en vérification et de tribune favorisant l'échange et la diffusion de renseignements parmi les membres. Sont membres de la Fondation des institutions et des organisations professionnelles telles que des bureaux de vérification législative, des groupes de vérification interne des secteurs public et privé, des cabinets d'experts-comptables et de conseillers en gestion, des particuliers et des entreprises. La Fondation est financée par les contributions des bureaux de vérification législative fédéral et provinciaux et par les cotisations des membres de soutien, des membres souscripteurs et des membres individuels.

La Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

15.55 Le Bureau joue un rôle actif au sein de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs à laquelle participent chaque année les vérificateurs généraux fédéral et provinciaux, ainsi que leurs adjoints et les présidents des comités des comptes publics provinciaux et territoriaux. La conférence, tenue à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard) en 1984, contribue beaucoup à renforcer la responsabilité gouvernementale au Canada.

Les ressources humaines

15.56 Le personnel du Bureau de vérification doit être de tout premier ordre pour affronter les opérations de plus en plus compliquées du gouvernement, la complexité des systèmes modernes de comptabilité et

des techniques de vérification et pour répondre à son mandat sans cesse élargi. Le Bureau recrute et forme des personnes hautement qualifiées dans les domaines de la comptabilité et de la vérification. Plus encore, en raison des exigences particulières des vérifications intégrées et des études d'envergure gouvernementale, il doit faire appel à des professionnels venant de plusieurs autres domaines et disciplines, notamment ceux de l'ingénierie, de la sociologie, de l'économie et des sciences politiques.

15.57 Le tableau qui suit représente le personnel employé à plein temps au Bureau:

	31 mars 1984	31 mars 1983
Directeurs principaux	69	59
Directeurs et gestionnaires	103	105
Superviseurs et vérificateurs	154	146
Autre personnel de vérification	62	68
Personnel de soutien administratif	186	158
	574	536
Région de la Capitale nationale	475	441
Autres régions	99	95
	574	536

15.58 Le Bureau continue à faire appel à des professionnels du secteur privé recrutés à l'aide de contrats de services personnels ou par l'intermédiaire du Programme Échanges Canada de la Commission de la Fonction publique. Il peut donc se prévaloir de l'apport de personnes compétentes et expérimentées, dont les services ne sont pas requis à temps plein. Le Bureau a constaté au cours des ans que cette aide est rentable et profite autant au personnel du Bureau qu'aux professionnels du secteur privé. Au 31 mars 1984, 10 personnes étaient associées au Bureau, en vertu du Programme Échanges Canada, et 257 y travaillaient en vertu de contrats de services personnels. Au cours de l'année, le secteur privé a fourni pour environ 74 années-personnes de services professionnels.

Les femmes au Bureau

15.59 Le Bureau continue ses efforts afin d'atteindre son objectif

(établi en 1977) concernant l'égalité d'accès à l'emploi pour les femmes, à savoir: "...d'offrir, dans l'ensemble de sa structure, des possibilités de carrières accessibles tant aux hommes qu'aux femmes et de voir à ce que, dans un laps de temps acceptable, la répartition des hommes et des femmes au sein du Bureau, par groupes d'occupations et par niveaux, soit proportionnelle au nombre de personnes des deux sexes intéressées et compétentes".

15.60 Au cours de 1983-1984, le Bureau a engagé 80 nouveaux employés, dont 35, soit 44 p. 100, étaient des femmes. Dix des 18 stagiaires recrutés étaient des femmes. Dans l'ensemble du Bureau, sur 99 promotions accordées, 52 sont allées à des femmes. De ce nombre 28, faisaient partie de groupes professionnels et 24 de groupes de soutien. Quinze femmes qui avaient été engagées sur une base temporaire sont devenues employées permanentes. Dans le cadre du programme des stagiaires en comptabilité, on comptait 22 femmes qui poursuivaient leur stage.

Les langues officielles

15.61 Cette année, le Bureau du vérificateur a fait beaucoup de progrès pour atteindre son objectif visant à disposer d'un personnel fonctionnellement bilingue. Quatre-vingt-dix employés ont participé à nos ateliers internes de formation et de perfectionnement en langue française; sept terminaient leur cours de formation linguistique à plein temps; trois se sont inscrits aux cours du soir de la Commission de la Fonction publique et trois participaient à d'autres séances intensives d'apprentissage linguistique. Cinquante-huit membres du personnel ont subi l'Examen de connaissance de la langue. De plus, sept employés étaient inscrits à des cours de langue anglaise dont trois à des programmes intensifs et quatre à des cours à temps partiel.

15.62 Le commissaire aux Langues officielles a déclaré que:

> En 1983, le Bureau du vérificateur général du Canada a confirmé certains des gains signalés dans notre dernier rapport. Il a renforcé son aptitude à servir le public et les ministères clients dans leur langue d'élection; a relevé le nombre de postes de cadre supérieur exigeant des titulaires bilingues et a mis sur pied un vaste programme de formation linguistique. Malheureusement, le bilan n'est pas aussi positif pour le redressement du problème constant de la faible participation des Francophones parmi les cadres. Les cours de perfectionnement professionnel sont offerts en français et en anglais. Le personnel est encouragé à s'exprimer dans l'une ou l'autre langue aux réunions et peut travailler en français dans les deux modules de l'administration centrale organisés à cet effet. Le système d'appréciation du rendement, qui jusqu'ici ne tenait pas compte des préférences linguistiques des employés, est actuellement à l'étude. En général, les taux de participation des deux groupes linguistiques sont restés identiques

(70 p. 100 d'Anglophones, 30 p. 100 de Francophones). Les efforts destinés à accroître la participation francophone au moyen du recrutement ont donné de bons résultats: 35 p. 100 des 109 nouveaux employés embauchés en 1983 étaient francophones.

Le programme d'emploi de personnes handicapées

15.63 Le Bureau du vérificateur général a pour politique d'offrir aux personnes handicapées un accès égal à l'emploi et au perfectionnement, selon leurs aptitudes et leurs compétences, lorsqu'elles possèdent les qualités requises pour un poste donné. Il tente également d'éliminer tous les obstacles à cette égalité, qu'il s'agisse de procédures, d'attitudes ou de facteurs physiques. Au cours de 1983-1984, le Bureau a pris des mesures pour que ses employés handicapés aient accès à des services et à du matériel susceptibles de faciliter l'exécution de leur travail. Pour réaliser cet objectif, nous avons sollicité l'avis de toutes les personnes handicapées actuellement à l'emploi du Bureau pour déterminer le genre d'aide dont elles ont besoin et pour fournir cette aide.

Les décès et les retraites

15.64 Au cours de l'année, le Bureau a été affligé par le décès de M. Marcel Ferland, sous-vérificateur général, qui a travaillé pendant 7 ans au Bureau, et par celui de M. Keith Abel, qui avait été superviseur de vérification pendant 11 ans.

15.65 Parmi les membres du Bureau qui ont pris leur retraite au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1984, on compte:

- Frank Matthews, directeur de la vérification (19 années de service);
- Stanley M. Toporowski, premier vérificateur (21 années de service);
- Ian Buzza, directeur (23 années de service);
- William Yusak, directeur de la vérification (36 années de service).

Les ressources techniques

15.66 La nature de la vérification évolue. La vérification informatisée est un outil essentiel aussi bien dans le secteur privé que

public. Les vérificateurs du Bureau utilisent beaucoup les micro-ordinateurs. Aussi, la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière offre-t-elle un certain nombre de séances de formation dans l'application de l'informatique aux activités de vérification.

15.67 Le Groupe de la vérification informatique utilise un grand centre de traitement où la moitié des travaux du Bureau nécessitant des techniques de vérification informatisée sont effectués. Elle a recours aux gros ordinateurs des ministères pour faire le reste.

15.68 Pour assurer un déploiement économique, efficient et efficace du personnel, qui est en soi une tâche complexe, le Bureau a recours à un système de micro-ordinateurs. En plus de servir au système de rapports sur l'utilisation du temps et les contrats, les micro-ordinateurs servent aux opérations du système de gestion et d'affectation prioritaire des ressources du Bureau, du système de gestion ainsi que du système d'information du perfectionnement et de la planification de carrière.

15.69 À cause des exigences liées à la production du Rapport annuel et d'autres rapports, le Bureau a dû perfectionner son système de traitement de la copie. À l'administration centrale, ce travail se fait aussi bien de façon centralisée que décentralisée. Le traitement de texte étant assuré par des postes de travail reliés par le réseau local à une imprimante au laser, il en résulte une possibilité sophistiquée et puissante de préparer des graphiques et d'intégrer des textes et de réaliser, par exemple, le traitement complet des textes du Rapport annuel, du Manuel de vérification intégrée et des guides de vérification. Les machines à traitement de texte des bureaux de Montréal et d'Edmonton peuvent transmettre et recevoir des documents, améliorant ainsi la communication entre l'administration centrale et les régions.

Les ressources financières

15.70 La pièce 15.3 donne une ventilation, par activité et par article, des crédits et des dépenses du Bureau.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

15.71 Par rapport aux opérations financières du gouvernement que le Bureau vérifie, les dépenses réelles du Bureau continuent de diminuer, comme on peut le constater en examinant la pièce 15.4.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

15.72 Si l'on compare l'envergure gigantesque des activités

financières du gouvernement fédéral que le Bureau vérifie, à ce qu'il en coûte pour ce service, on voit bien que ce dernier permet l'optimisation des ressources en aidant à assurer que le gouvernement rend bien compte de ses activités.

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

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIERE

S.R., c. F-10

Extraits de la Partie VIII

SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Accès aux livres, etc.

76. Le vérificateur a droit d'accès, en tout temps convenable, aux registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives dune corporation, et il a le droit d'exiger des administrateurs et fonctionnaires de la corporation les renseignements et explications qu'il juge nécessaires. S.R., c. 116, art. 86

Rapport du vérificateur

77. (1) Le vérificateur doit faire connaître, tous les ans, au ministre compétent, le résultat de son examen des comptes ainsi que des états financiers d'une corporation, et le rapport doit indiquer si, à son avis,

a) a corporation a tenu des livres de comptabilité appropriés;

b) les états financiers de la corporation

(i) ont été préparés sur une base compatible avec celle de l'année précédente et sont en accord avec les livres de comptabilité,

(ii) dans le cas du bilan, donnent un aperçu juste et fidèle de l'état des affaires de la corporation à la fin de l'année financière, et

(iii)dans le cas du relevé des revenus et des dépenses, donnent un aperçu juste et fidèle du revenu et des dépenses de la corporation pour l'année financière; et si, à son avis,

c) les opérations de la corporation venues à sa connaissance étaient de la compétence de la corporation aux termes de la présente loi

et de toute autre loi y applicable; et il doit signaler toute autre matière qui rentre dans le cadre de son examen et qui, d'après lui, devrait étre portée à l'attention du Parlement.

Autres rapports

(2) Le vérificateur doit, de temps à autre, adresser à la corporation ou au ministre compétent les autres rapports qu'il estime nécessaires ou que le ministre compétent peut exiger.

Rapport annuel

(3) Le Rapport annuel du vérificateur annuel doit être inclus dans le

apport annuel de la corporation.

Vérification

(4) Nonobstant l'article 68, le présent article s'applique à l'exclusion de l'article 132 de la Loi sur les corporations canadiennes ou des articles 159 à 161 de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

Rapport par l'intermédiaire du ministre

78. Lorsque le vérificateur estime qu'une question concernant une corporation devrait être signalée au gouverneur en conseil, au Conseil du Trésor ou au ministre des Finances, ce rapport doit être fait immédiatement par l'intermédiaire du ministre compétent. S.R., c. 116, art. 88.

ANNEXE C

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

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 24 octobre 1983

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

VINGT ET UNIEME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a procédé à l'examen du rapport adressé par le Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1982 et, en particulier, des questions suivantes:

A. Chapitre 14 - Les activités à l'étranger - Vérification intégrée du ministère des Affaires extérieures (le Ministère); et

B. Paragraphes 15.4 et 15.5 - Observations de vérification sur l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

A - Vérification intégrée du ministère des Affaires extérieures

3. A la suite des témoignages qu'il a reçus au sujet de nombreuses pratiques de gestion inacceptables, votre Comité tient à signaler au Parlement que le Ministère ne semble guère se préoccuper de la saine gestion des fonds publics.

4. Votre Comité a entendu des témoignages sur les principales questions soulevées par la vérification intégrée du Ministère, en particulier:

a) les faiblesses au niveau de la planification et de la gestion financière;

b) les lacunes des politiques et des pratiques en matière de personnel; et

c) les insuffisances de la gestion des propriétés à l'étranger.

Faiblesses au niveau de la planification et de la gestion financière

5. Le Vérificateur général a informé votre Comité que les pratiques de planification du Ministère sont archaïques. Ce dernier a imputé l'absence de planification stratégique et opérationnelle au fait que les cadres préfèrent régler chaque cas individuellement. Étant donné que bon nombre des activités du Ministère se prêtent bien à la planification, par exemple les affaires consulaires et les relations culturelles, votre Comité trouve cette attitude tout à fait inacceptable. Certes, le Ministère est en train de mettre en oeuvre un "plan de gestion" et un "cadre de planification opérationnelle"; cependant, le

Vérificateur général a fait remarquer que les initiatives du Ministère en matière de planification sont souvent de simples exercices théoriques et ne servent pas à la prise de décisions. Votre Comité estime donc que les cadres du Ministère doivent modifier leur conception de la gestion et se montrer prêts à se servir de plans stratégiques et opérationnels.

6. Votre comité a entendu des témoignages sur l'établissement du budget et l'examen des dépenses au Ministère. Le Vérificateur général a noté à ce sujet les lacunes suivantes:

a) la planification financière est insuffisante en raison de l'absence de planification opérationnelle;

b) les rapports financiers ne permettent pas de déterminer les dépenses nécessaires;

c) les gestionnaires n'ont pas accès régulièrement aux renseignements de nature financière qui leur permettraient de participer à l'établissement du budget; et

d) les budgets sont fondés sur les dépenses de l'année précédente, et non sur les tâches à effectuer.

Votre Comité espère que le Ministère corrigera ces lacunes.

7. Dans les autres domaines de la gestion financière, votre Comité a noté que le Ministère n'avait pas mis en oeuvre les recommandations contenues dans l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, effectuée en 1975 par le Vérificateur général. Le Ministère a dit qu'il avait créé un groupe de travail chargé d'étudier cette question et que celui-ci doit présenter un rapport avant la fin de l'année 1983; votre Comité estime cependant que la réponse du Ministère a été trop lente.

8. Le Ministère a reconnu devant votre Comité que la gestion financière et la vérification interne ne sont pas une composante très importante de ses opérations. Votre Comité considère que cette situation nuit à la mise en oeuvre des recommandations du Vérificateur général.

9. Le Vérificateur général a affirmé à votre Comité que les vérifications internes et les inspections effectuées au Ministère ne permettaient pas à la haute direction d'avoir une idée objective de la mesure dans laquelle les opérations du Ministère sont économiques et efficaces. Le Ministère a récemment alloué davantage de ressources à la vérification interne et à l'amélioration des normes professionnelles, mais le Bureau du Contrôleur général a fait observer que cette tâche est loin d'être terminée. Votre Comité demande donc au Ministère de lui indiquer où il en est dans ce domaine.

10. En ce qui concerne les lacunes du Ministère au niveau de la planification et de la gestion financière, votre Comité a constaté un problème généralisé de communications au

sein du Ministère. Par exemple, le Vérificateur général a révélé que les divers bureaux tentent de promouvoir leurs propres objectifs à court terme sans se préoccuper de savoir si ceux-ci coïncident avec les buts du Ministère. Votre Comité a également entendu dire qu'il n'y avait pas assez de consultation entre l'administration centrale et les chefs de mission à l'étranger au sujet de questions comme la préparation des plans stratégiques. Votre Comité espère que le Ministère corrigera ces lacunes.

Lacunes des politiques et des pratiques en matière de personnel

11. Bien que la qualité de son effectif soit pour le Ministère une ressource primordiale, votre Comité a noté de graves lacunes au niveau de la planification des ressources humaines, ainsi que de l'affectation et de la formation du personnel. Dans le domaine de la planification des ressources humaines, le Vérificateur général a informé votre Comité que le Ministère n'a pas lié suffisamment ses critères d'embauche aux tâches à accomplir. Le Vérificateur général a également constaté que le processus d'affectation se déroule exclusivement à l'administration centrale, sans consultation suffisante des membres des missions à l'étranger; c'est ainsi que certaines personnes ont été affectées à des postespour lesquels elles n'étaient pas nécessairement qualifiées. En ce qui concerne la formation, le Vérificateur général a déclaré à votre Comité que le personnel du service extérieur était la plupart du temps formé sur le tas et qu'il n'y avait aucune évaluation systématique des besoins individuels et collectifs en matière de formation. A cause de ces lacunes, votre Comité doute que le Ministère puisse atteindre l'objectif de politique qu'il s'est fixé en matière de personnel, c'est-à-dire affecter la bonne personne au bon endroit, au bon moment. Le service extérieur du Canada mérite que le Ministère fasse davantage d'efforts en ce sens.

Insuffisances de la gestion des propriétés à l'étranger

12. Le Ministère a reconnu qu'il ne suivait pas toujours le manuel du Conseil du Trésor pour l'acquisition de propriétés, par location ou par achat, parce que ce manuel ne tient pas compte de la situation à l'étranger. Votre Comité se demande si le Ministère a le droit de contrevenir aux règles établies par le Conseil du Trésor pour la protection des fonds publics. Lorsque des cas spéciaux révèlent des lacunes dans le manuel du Conseil du Trésor, votre Comité estime qu'il incombe au Ministère et au Secrétariat du Conseil du Trésor de négocier des règles plus appropriées.

13. En ce qui concerne la planification des locaux et l'évaluation des besoins du Ministère à cet égard, le Ministère doit, selon le Vérificateur général:

a) améliorer les mécanismes permettant de déterminer ses besoins en matière de locaux;
b) fixer des priorités pour les projets immobiliers;

c) effectuer des études de faisabilité; et

d) procéder à un examen des projets une fois complétés.

Votre Comité est certes satisfait de la réaction initiale du Ministère aux recommandations du Vérificateur général: du personnel additionnel sera affecté à la gestion des locaux. Néanmoins, votre Comité estime que des plans d'action détaillés doivent être élaborés en vue de régler ces problèmes. Cela mettrait un terme aux changements de priorités constants qui, selon le Vérificateur général, caractérisent au Ministère la gestion des locaux à l'étranger.

14. Votre Comité a appris que le Ministère entend comprimer les coûts de location à l'étranger en achetant des propriétés dans le cadre de son Programme d'acquisitions à long terme. Votre Comité encourage cette initiative. Cependant, le Vérificateur général a constaté que ce programme n'est pas toujours appliqué; par exemple, à Lagos au Nigéria, le Ministère paye toujours des loyers élevés.

15. Votre Comité a entendu des témoignages au sujet d'un certain nombre de cas graves de mauvaise gestion des propriétés de la Couronne du Ministère à l'étranger, notamment à Rome, à Tokyo et à Dallas, mais le Vérificateur général a affirmé par ailleurs que le Ministère a, dans de nombreux cas, bien administré ses propriétés à l'étranger. Néanmoins, votre Comité ne peut accepter que les fonds publics soient gaspillés, comme dans le cas de Dallas, dans la rénovation d'une propriété qu'il ne valait même pas la peine d'acheter.

B - Observations de vérification au sujet de l'ACDI

16. Le Vérificateur général a signalé à votre Comité des cas où les contrôles financiers exercés par l'ACDI sur les avances consenties aux fournisseurs et aux entrepreneurs étaient insuffisants. En particulier, il a remarqué que certaines avances consenties pendant une année financière donnée n'étaient pas nécessaires avant la suivante que des paiements ont été versés à des entrepreneurs jusqu'à cinq ans à l'avance (ce qui en fait constitue une forme de financement à long terme), que le contrôle de la comptabilisation des avances était insuffisant et que l'ACDI dépassait parfois les limites autorisées par le Conseil du Trésor à l'égard des avances.

17. Votre Comité a pris bonne note des explications de l'ACDI, selon laquelle ces avances précitées ont été soit versées en vertu des modalités spéciales approuvées pour l'ACDI par le Conseil du Trésor, soit exemptées de l'application des règles du Conseil du Trésor (par exemple dans le cas des contrats comportant des prêts à des pays souverains). Votre Comité est satisfait des mesures correctives de l'ACDI pour améliorer ses contrôles financiers, mais il s'inquiète de voir qu'elle ne contrôle pas de plus près les avances qu'elle consent. Il se demande également si les règles du Conseil du Trésor sont appropriées, notamment les exemptions obtenues par l'ACDI, compte tenu des abus découverts par le Vérificateur général.

Recommandations

18. Votre Comité recommande:

a) que le rapport du groupe de travail du Ministère comporte des engagements fermes, avec dates, pour l'application des recommandations du Vérificateur général sur la planification et la gestion financière, et que le Ministère informe le Comité de ce

calendrier au plus tard le 31 mars 1984 (paragraphe 7);

b) que le Ministère améliore son système de planification des ressources humaines et d'affectation du personnel en ce qui concerne les agents du service extérieur, qu'il applique les recommandations du Vérificateur général dans ce domaine et qu'il fasse rapport au Comité des progrès à cet égard au plus tard le 31 mars 1984 (paragraphe 11);

c) que le Ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor négocient immédiatement des règles plus appropriées régissant l'acquisition de propriétés et fassent rapport au Comité à ce sujet au plus tard le 31 mars 1984 (paragraphe 12):

d) que le Ministère applique les recommandations du Vérificateur général sur la gestion des propriétés à l'étranger et qu'il veille à ce que ces recommandations aboutissent à l'élaboration de plans d'action détaillés et cohérents en vue d'assurer la rentabilité de l'acquisition et de la gestion des propriétés et fasse rapport à votre Comité au plus tard le 31 mars 1984 (paragraphe 13):

e) que le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'ACDI révisent les politiques, règles et procédures relatives aux avances (paragraphe 17):

f) que l'ACDI donne la priorité à l'amélioration de ses contrôles financiers (paragraphe 17); et

g) que le Vérificateur général surveille les mesures prises par l'ACDI à l'égard des recommandations e) et f) ci-dessus, et fasse rapport de ses constatations au Comité au plus tard le 30 juin 1984 (paragraphe 17).

19. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 80, 81, 82, 83 et 92 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le jeudi 17 novembre 1983

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

VINGT-DEUXIEME RAPPORT
(Rapport sur Canadair)

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a procédé à l'examen du rapport adressé par le Vérificateur général à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1982 et, en particulier, des paragraphes 10.95 à 10.100 inclusivement; et du crédit 6e) à la page 13.4 du Volume II des Comptes publics du Canada de 1981-1982, concernant Canadair Limitée.

2. Votre Comité tient à remercier l'hon. Jacob Austin, ministre d'État au Développement social, ainsi que les autres témoins qui ont comparu devant lui.

3. Votre Comité tient à préciser que, lors de son étude, il n'a absolument pas voulu mettre en doute la qualité et les réalisations techniques du Challenger.

4. En juin 1983, votre Comité a tenu huit réunions et il a entendu le Ministre et les fonctionnaires chargés de Canadair Limitée, société d'aéronautique publique, au sujet des pertes de 1,4 milliard de dollars subies par cette société.

5. Les témoignages entendus ont permis d'exposer le rôle et les responsabilités des vérificateurs et du gouvernement du Canada, et du conseil d'administration et de la direction de Canadair en ce qui concerne l'aide financière visant le programme Challenger. Votre Comité décrira dans les paragraphes qui suivent ses préoccupations au sujet de la façon dont les diverses parties se sont acquittées de ces responsabilités. Ce faisant, votre Comité ne cherche pas à déterminer qui doit porter le blâme, mais plutôt à cerner les lacunes des mécanismes de contrôle de Canadair de façon qu'elles puissent être comblées.

LES RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT

6. Votre Comité n'est pas satisfait du processus d'examen et d'approbation appliqué par le gouvernement eu égard au financement du programme Challenger et il s'est attaché aux points suivants:

a) rôle des Ministres;

b) absence d'objectifs;

c) représentation de l'actionnaire;

d) lacunes au niveau de l'obligation de rendre compte;

e) insuffisance des contrôles;

f) financement de la dette; et

g) approbation des lettres d'accord.

a) ROLE DES MINISTRES

7. Votre Comité estime que les Ministres responsables vis-à-vis du Parlement de sociétés contrôlées par le gouvernement ont les devoirs suivants:

i) être au courant des activités et de la situation financière des sociétés en question:

ii) prendre d'importantes décisions de principe quant aux intentions du gouvernement;

iii) faire connaître à la société les décisions prises et les orientations définies;

iv) veiller à ce que le conseil d'administration et la directions soient compétents; et

v) tenir le Parlement et le grand public au courant des activités et de la situation financière des sociétés visées.

8. Votre Comité n'a pas pu faire comparaître d'anciens ministres de l'Industrie et du Commerce car cela n'est pas l'usage au Parlement. En revanche, certains hauts fonctionnaires qui ont siégé au conseil d'administration de Canadair ont comparu et ont expliqué ce dont ils rendaient compte au Ministre. Votre Comité en a conclu que les Ministres n'ont été informés ni régulièrement ni suffisamment de l'avancement du programme Challenger. Votre Comité a donc l'impression que les Ministres n'étaient peut-être pas en mesure de prendre les décisions nécessaires pour guider le déroulement du programme Challenger. A en juger par les témoignages qu'il a entendus, votre Comité se demande si les gouvernements antérieurs veillaient effectivement à ce que le conseil d'administration et la direction de Canadair soient constitués de personnes compétentes. Enfin, votre Comité a déduit des témoignages que ni le Parlement ni le grand public n'ont été suffisamment informés des activités et de la situation financière de Canadair par les ministres responsables. Le financement de Canadair par des lettres d'accord a permis aux intéressés de se soustraire à l'obligation de rendre compte au Parlement.

b) ABSENCE D'OBJECTIFS

9. D'anciens administrateurs ont dit que l'actionnaire de Canadair ne leur avait donné un énoncé d'objectifs clair par écrit qu'une fois que le programme Challenger eut été

presque réalisé, c'est-à-dire en 1982.

c) REPRÉSENTATION DE L'ACTIONNAIRE

10. Votre Comité est très inquiet du rôle qu'a dû jouer les représentants de l'actionnaire, à la fois en tant que membres du conseil d'administration et en tant que fonctionnaires conseillers du Ministre. Il en est résulté un conflit de tâches, car:

(i) en tant qu'administrateurs, ces fonctionnaires devaient représenter les vues du Ministre; et

(ii) en outre, au nom du conseil d'administration, ils devaient tenter d'influer sur les hauts fonctionnaires du ministère pour obtenir l'aide financière dont Canadair avait besoin.

De l'avis du Comité, ces conflits de tâches ont considérablement entamé l'objectivité du conseil d'administration sur le plan des décisions, ainsi que son aptitude à rendre compte à l'actionnaire. De plus, en tant que représentants du gouvernement, ces personnes ont pu avoir une influence disproportionnée sur les décisions prises par le conseil d'administration.

d) LACUNES AU NIVEAU DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

11. A cause de l'utilisation de lettres d'accord, Canadair avait un passif de plus d'un milliard de dollars garanti par le gouvernement sur une période de six ans, ce dont le Parlement n'a été informé qu'en mars 1982. En raison de ce courtcircuitage du processus parlementaire, le Parlement et le grand public n'ont pas été informés suffisamment à l'avance et n'ont donc pas pu étudier la viabilité financière à long terme du programme Challenger, et n'ont pas été bien renseignés non plus sur les répercussions qu'allait avoir ce programme sur les dépenses publiques. En outre, votre Comité a remarqué que le gouvernement n'a pas assujetti Canadair à la Loi sur l'administration financière (L.A.F.), ce qui a entraîné d'importantes lacunes au niveau de l'obligation de Canadair de rendre compte au Parlement:

(i) les états financiers de Canadair n'ont pas été déposés au Parlement, ni publiés dans le Volume III des Comptes publics. Par conséquent, ils n'ont pas été examinés par les comités parlementaires; et

(ii) Canadair n'a pas été visée par certaines obligations strictes en matière de déclaration, comme le dépôt des budgets d'investissement par le ministre désigné, en vertu de l'article 70 de la L.A.F.

Votre Comité fait remarquer que la direction de la Corporation de développement des investissements du Canada (C.D.I.C.) est tout à fait disposée à mettre les états financiers des filiales de la C.D.I.C. à la disposition du Parlement. Il y a lieu de signaler également que le projet de loi C-158 exempte spécifiquement Canadair et les autres filiales de la C.D.I.C. de l'application des dispositions de la L.A.F.

e) INSUFFISANCE DES CONTRÔLES

12. Pour assurer la surveillance de Canadair, le gouvernement a fait faire des examens par le ministère intéressé, il a créé des comités d'examen interministériels et, à l'occasion, il a mis sur pied des groupes de travail spéciaux. Selon votre Comité, ce système était insuffisant pour les raisons suivantes:

(i) le ministère de l'Industrie et du Commerce n'était pas en mesure d'évaluer l'information fournie par la direction de Canadair. Votre Comité estime que l'ampleur des fonds investis à risque dans le programme Challenger exige que ce ministère se dote des compétences nécessaires;

(ii) le comité d'examen interministériel constitué de hauts fonctionnaires qui a travaillé jusqu'en avril 1981 faisait rapport à un sous-ministre adjoint de l'Industrie et du Commerce qui siégeait au conseil d'administration de Canadair, et non au Ministre; et

(iii)des obligations équivalentes à celles visant les sociétés de la Couronne figurant à l'annexe "C" de la L.A.F. ont été imposées, mais trop tard (en février 1982) pour permettre de réorienter le programme Challenger et de réaliser des économies importantes.

f) FINANCEMENT DE LA DETTE

13. Votre Comité a entendu des témoignages selon lesquels il a été décidé de financer la dette parce que "c'était possible" et parce que Canadair avait déjà eu recours à cette forme de financement. Votre Comité estime que cette attitude témoigne du peu de cas que l'on a fait du haut risque financier que présentait le programme Challenger. Toute entreprise qui concerne des techniques nouvelles et des marchés vaguement définis ou qui comporte de grandes incertitudes devrait plutôt être financée au moyen d'investissements sous la forme de capital-actions ou de subventions directes.

g) LETTRES D'ACCORD

14. Selon votre Comité, le financement par lettres d'accord a soustrait le programme Challenger à une analyse objective et critique par le Parlement. La société Canadair s'est trouvée dans une situation précaire lorsque la flambée des taux d'intérêt et la conjoncture économique ont commencé à avoir des effets désastreux pour elle.

RESPONSABILITÉS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

15. Dans son exposé sur les responsabilités du conseil d'administration, le Vérificateur général a signalé que le conseil devrait participer à la prise des décisions importantes pour Canadair et devrait en être tenu responsable. Il a également fait remarquer que le conseil d'administration devrait surveiller de plus près la direction et évaluer son rendement. Votre Comité estime que le conseil d'administration de Canadair ne s'est pas

pleinement acquitté de ses responsabilités. Par exemple:

a) les administrateurs n'ont pas remis en question le projet de la direction de concevoir et de produire le Challenger en 30 mois, alors que la norme dans l'industrie et de 60 mois;

b) les administrateurs n'ont pas posé de questions suffisamment tôt à la direction au sujet des modalité de ventes données, des projections des ventes et des contrats d'approvisionnement; et

c) les administrateurs ont raté des occasions de réorienter la direction à des périodes critiques du programme Challenger, se contentant de jouer un rôle passif.

RESPONSABILITÉS DE LA DIRECTION DE CANADAIR

16. Votre Comité est insatisfait de l'attitude de la direction vis-à-vis du programme Challenger:

a) la direction a fait preuve d'un manque total de réalisme en tentant de concevoir et de produire cet avion en 30 mois, alors que la norme dans l'industrie est de 60 mois;

b) la direction n'a pas respecté les spécifications pré-vente du Challenger car elle a modifié le concept initial de l'avion et n'a pas réussi à suivre le calendrier de délivrance du certificat de navigabilité du Challenger 600; cela a considérablement accru les coûts du programme et entraîné de graves problèmes de commercialisation;

c) l'attitude de la direction vis-à-vis certaines pratiques commerciales laisse à désirer. Votre Comité a entendu des témoignages qui soulèvent des questions sur le nombre de contrats de vente conclus par la direction de Canadair. A cet égard, votre Comité remarque un manque de finesse dans la négociation des ventes et des contrats d'approvisionnement;

d) la façon dont la direction prépare les états financiers laisse à désirer. Votre comité estime que ces états financiers auraient pu être plus explicites et directs. Par exemple, les états financiers préparés par la direction pour les années allant jusqu'à celle terminée le 31 décembre 1981 inclusivement embrouillent le lecteur; on n'y fait pas de distinction claire entre les coûts de conception du programme Challenger et les coûts des contrats à long terme conclus avec le secteur public et le secteur privé. Cela amène le lecteur à conclure que l'actif à court terme figurant au bilan représente des charges comptabilisées d'avances attribuables à un poste relatif à un contrat ou à des stocks, et non les coûts cumulés du programme Challenger. De l'avis du Comité, cela va à l'encontre des directives sur les charges comptabilisées d'avances émises par l'Institut canadien des comptables agréés; et

e) la direction n'a pas informé franchement le conseil d'administration, le Ministère, le gouvernement et le Parlement de tous les scénarios possibles.

RESPONSABILITÉS DES VÉRIFICATEURS

17. Votre Comité a maintes fois signalé au Parlement, dans ses rapports précédents, l'incohérence des textes législatifs au sujet des responsabilités de vérificateur des sociétés contrôlées par le gouvernement. En effet, les vérificateurs des sociétés non inscrites en annexe à la Loi sur l'administration financière, par exemple Canadair Limitée ne sont soumis qu'aux dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, qui prévoit un examen des états financiers annuels de la société et un rapport de vérification aux actionnaires, conformément à des normes de vérification généralement acceptées. En vertu de la Loi sur l'administration financière, les vérificateurs doivent aussi déterminer si les transactions de la société se situent dans les limites des pouvoirs accordés à cette dernière, et attirer l'attention du ministre compétent sur toute autre question qui relève de leur examen et qui, selon eux, devrait être soumise au Parlement.

18. Votre Comité a entendu des exposés détaillés des experts de la firme Thorne Riddell, chargés de la vérification à Canadair, sur les vérifications qu'ils ont effectuées entre 1979 et 1981 et sur leurs responsabilités en ce qui concerne leurs rapports sur les états financiers de Canadair. Votre Comité reconnaît que, comme le lui ont affirmé les vérificateurs, ceux-ci ont fondé leur examen sur des normes de vérification généralement acceptées et ont effectué toutes les analyses et autres études que les vérificateurs considèrent nécessaires dans ces circonstances.

19. Contrairement aux vérificateurs de la société de Havilland Aircraft of Canada Limited pour l'exercice terminé le 31 mai 1980, votre Comité estime que ceux de Canadair n'ont pas suffisamment attiré l'attention de l'actionnaire sur l'importance des charges comptabilisées d'avances pour la viabilité financière du programme Challenger et de la société elle-même.

RÔLE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

20. Votre Comité tient à souligner que le Vérificateur général doit, à titre de vérificateur du Parlement, se former une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada. Or, les états financiers de Canadair Limitée ne sont pas vérifiés par lui et cette société fait maintenant face à des engagements énormes. Le financement de ces engagements a des répercussions considérables sur les dépenses publiques, tout comme l'ampleur des obligations du gouvernement lui-même telles qu'elles sont exposées dans ses états financiers. Si le Vérificateur général avait été le vérificateur de Canadair, son indépendance, son objectivité et son mandat lui auraient permis de faire rapport non seulement à l'actionnaire, mais également au Parlement, sur les problèmes financiers découlant du programme Challenger.

RECOMMANDATIONS

21. Votre Comité fait les recommandations suivantes:

a) que, lorsque des sociétés de la Couronne servent à appliquer une politique gouvernementale, le gouvernement énonce clairement cette politique dès le départ. La politique doit être clairement communiquée par écrit au conseil d'administration et à la direction de la société de la Couronne visée (paragraphe 7);

b) que le Ministre chargé de Canadair nomme d'autres personnes au conseil d'administration comme il s'est engagé à le faire, et notamment des personnes ayant une très bonne connaissance de l'industrie de l'aéronautique (paragraphe 7);

c) qu'aucun fonctionnaire dont les fonctions touchent de près un programme ministériel ayant des répercussions sur Canadair ne soit nommé au conseil d'administration de la société (paragraphe 10);

d) que le gouvernement veille à ce que l'on ne se serve plus désormais de lettres d'accord pour le financement à long terme (paragraphe 14);

e) que toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement qui, comme Canadair, ne sont pas inscrites pour le moment en annexe à la Loi sur l'administration financière, y compris leurs filiales, y soient inscrites et que leurs états financiers soient reproduits dans le Volume III des Comptes publics (paragraphe 11):

f) que le gouvernement évalue les options de financement qui lui sont offertes au début de chaque programme ou activité d'importance financée ou garantie par lui que doit entreprendre toute société contrôlée par lui comme Canadair, et qu'il en fasse rapport au Parlement à la Partie III du Budget des dépenses (paragraphes 11 et 13);

g) que le gouvernement finance les projets comportant des dépenses importantes l'application de techniques nouvelles ou un risque financier élevé au moyen soit d'investissements sous la forme de capital-actions, soit de subventions directes (paragraphe 13);

h) que le conseil d'administration prenne immédiatement des mesures pour superviser de plus près la direction de la société en ce qui concerne le programme de vente et l'évaluation, la production et. le financement du programme Challenger (paragraphe 15);

i) que, d'ici le 31 mars 1984, le Ministre responsable présente au Comité un rapport pour qu'on s'assure que les problèmes soulevés par lui et votre Comité ont été réglés;

j) que le gouvernement étudie la possibilité de modifier l'article 77 de la Loi sur l'administration financière de façon à obliger les vérificateurs de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement à signaler au Vérificateur général toutes les questions qui, à leur avis, doivent être portée à l'attention du Parlement (paragraphe 17);

k) que le Vérificateur général soit autorisé à siéger aux comités de vérification des sociétés de la Couronne et des sociétés contrôlées par le gouvernement comme Canadair et dont les états financiers ne sont pas vérifiés par lui (paragraphe 20);

l) que le Vérificateur général soit autorisé à étudier tous les documents pertinents, les rapports de vérification et les documents de travail des sociétés contrôlées par le gouvernement, comme Canadair, dont il n'est pas le vérificateur lorsque les vérificateurs de ces sociétés lui signalent des questions, qui, à leur avis doivent être portées à l'attention du Parlement (paragraphe 20); et

m) que le Vérificateur général soit chargé de l'établissement et de l'application de normes de vérification pour les vérificateurs de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement, et qu'il soit tenu de donner au Parlement son assurance que ces normes de vérification sont respectées (paragraphe 20).

22. Votre Comité demande au gouvernement de répondre aux recommandations qu'il vient de faire, conformément aux dispositions du paragraphe 69(13) du Règlement.

23. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92 et 93 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mardi 13 mars 1984

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement permanent et provisoire de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les sections suivantes des Comptes publics du Canada, Volume I, pour l'année financière terminée le 31 mars 1983:

A - Section 2 - États financiers vérifiés du gouvernement du Canada; et

B - Section 3 - Observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada.

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Fait à souligner, le Contrôleur général a déclaré que les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada étaient un exemple de comptes financiers et de conventions comptables pour les gouvernements d'autres pays.

4. Votre Comité a entendu des témoignages relatifs aux divergences d'opinion entre le Contrôleur général et le Vérificateur général sur les conventions comptables et sur les réserves formulées suite à la vérification des états financiers. Le Contrôleur général l'a informé qu'il était résolu à régler ces différends afin que le Vérificateur général n'ait désormais plus de réserves. Votre Comité exhorte les deux parties à régler leurs différends afin que le peuple canadien puisse avoir confiance dans les états financiers du gouvernement.

5. Votre Comité est d'avis que le gouvernement se doit d'améliorer la présentation de ses états financiers sommaires. En ce sens, le Vérificateur général a demandé que soit amélioré le mode de présentation de l'actif et du passif, et des recettes et dépenses. Le Contrôleur général s'est engagé devant votre Comité à terminer son étude des buts et des objectifs des états financiers du gouvernement.

6. Votre Comité demande au Contrôleur général, dans le cadre de son étude des états financiers, d'aborder les questions suivantes le plus tôt possible:

a) les réserves du Vérificateur général;

b) terminer son étude des buts et objectifs des états financiers;

c) présenter les renseignements selon leur nature et leur substance, dans les états financiers.

a) Réserves du Vérificateur général

7. Dans son treizième rapport, daté du 22 mars 1982, et dans des rapports précédents à la Chambre, votre Comité a recommandé certaines modifications législatives qui auraient pour effet de dissiper les réserves formulées par le Vérificateur général à l'égard des états financiers du gouvernement. Celui-ci n'a pas encore donné suite à toutes ces recommandations. Une modification apportée récemment à la Loi sur l'administration financière (projet de loi C-96, adopté au cours de la première session de la trente-deuxième législature) investit le président du Conseil du Trésor et par son entremise, le Contrôleur général et le ministre des Finances des responsabilités et pouvoirs voulus pour améliorer la comptabilité du gouvernement. Votre Comité est d'avis que des changements sont nécessaires pour dissiper les réserves du Vérificateur général.

b) Parachèvement de l'étude du Contrôleur général

8. Votre Comité appuie l'étude entreprise par le Contrôleur général sur les buts et objectifs des états financiers et convient avec le gouvernement qu'elle devrait permettre de régler des questions importantes. Dans une lettre envoyée à votre Comité en avril 1982, le président du Conseil du Trésor s'était engagé à présenter au printemps de 1983, à titre expérimental, des modèles améliorés d'états financiers. Toutefois, selon des témoignages entendus par votre Comité, ces modèles seront prêts, au plus tôt, au printemps de 1984. Votre Comité n'est pas satisfait du rythme auquel progresse l'étude.

c) Présentation des renseignements dans les états financiers

9. Votre Comité est d'avis que les états financiers du gouvernement devraient exposer les renseignements selon leur nature et leur substance. A cette fin, il croit que le gouvernement devrait adopter des conventions comptables appropriées.

Recommandations

10. Votre Comité recommande:

a) que le gouvernement étudie immédiatement la possibilité d'apporter les modifications législatives requises pour que les états financiers du gouvernement du Canada soient présentés de façon à dissiper dorénavant les réserves formulées par le Vérificateur général dans son rapport de 1983 (paragraphe 7);

b) que le Contrôleur général, dans son étude des buts et objectifs des états financiers du gouvernement, tienne compte de la nécessité de présenter les renseignements selon leur nature et leur substance (paragraphe 9);

c) que le Contrôleur général soumette au Comité, au plus tard le 15 juin 1984, des modèles d'états financiers auxquels auront été apportées les améliorations dont il est question dans le présent rapport (paragraphe 5); et

d) que le Contrôleur général donne au comité, le plus tôt possible, un avis juridique sur la latitude qu'a le gouvernement d'avoir recours aux articles 54 et 55 de la Loi sur l'administration financière.

11. Votre Comité demande que le gouvernement donne suite aux recommandations qui précèdent conformément aux dispositions du paragraphe 69(13) du Règlement.

12. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicule no 94 de la première session de la trente-deuxième législature et fascicule no 6 de la deuxième session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 11 avril 1984

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DEUXIEME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent figurant dans les articles permanents et provisoires du 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 terminé le 31 mars 1983 et, notamment, le chapitre 17 relatif au ministère des Travaux publics (le Ministère).

2. Nous remercions de leur coopération les témoins qui ont comparu.

3. Votre Comité désire faire quelques remarques sur les observations suivantes du Vérificateur:

A - Paragraphes 17.54 à 17.56 - Négociation d'un bail sans veiller à l'utilisation juste et économique des deniers publics (l'immeuble du Centenaire); et

B - Paragraphes 17.66 à 17.69 - Non-conformité aux règlements sur les contrats établis par le gouvernement.

A - Immeuble du Centenaire

4. Votre Comité est préoccupé par les questions suivantes en ce qui a trait à la location de l'immeuble du Centenaire par le Ministère:

a) le Ministère n'a pas réussi à démontrer l'urgence de la location de l'Immeuble;

b) le Conseil du Trésor n'aurait pas dû approuver la demande du Ministère étant donné les doutes quant à l'urgence de la location de l'Immeuble;

c) le Ministère n'a pas défini convenablement les besoins de son client, le futur Service canadien du renseignement de sécurité, et n'a pas communiqué avec ce dernier avant de se renseigner sur les locaux disponibles;

d) le Ministère a choisi de façon arbitraire Pêches et Océans qui n'était pas un client prioritaire comme locataire de remplacement; et

e) le Ministère a fait preuve de négligence en ne surveillant pas comme il l'aurait dû l'avancement des travaux relatifs au projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.

5. Votre Comité a entendu des témoignages selon lesquels le Ministère n'a pas respecté les directives du Conseil du Trésor en ce qui a trait à la location de l'immeuble du Centenaire; sa demande au Conseil du Trésor était boiteuse et il y manquait des renseignements essentiels. Bien que le Ministère ait justifié sa demande par l'urgence de trouver des locaux pour le futur Service du renseignement de sécurité et que le Conseil du Trésor l'ait acceptée, votre Comité n'a entendu aucun témoignage confirmant cette urgence. En réalité, toutes les parties en cause, à savoir le Service canadien du renseignement de sécurité, le ministère des Pêches et des Océans et le Conseil du Trésor lui-même, ont déclaré à votre Comité qu'ils savaient, au moment où Travaux publics a présenté sa demande au Conseil du Trésor, que Pêches et Océans serait sans doute le principal locataire. Toutefois, le ministère des Pêches et des Océans a déclaré qu'il n'était absolument pas urgent que ses services soient centralisés à l'immeuble du Centenaire. Votre Comité estime que le Conseil du Trésor n'aurait pas dû approuver la demande du Ministère et que celui-ci a exagéré l'urgence de la location de cet immeuble pour obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour remplir les locaux. De l'avis de votre Comité, le Ministère, en agissant ainsi, n'a pas veillé comme il l'aurait dû, à une utilisation économique des deniers publics.

6. Votre Comité a entendu des témoignages selon lesquels le Ministère n'a pas défini adéquatement les besoins de son client initial, le futur Service du renseignement de sécurité. Par exemple, le Ministère a négocié avec les propriétaires de l'immeuble du Centenaire avant même de connaître les exigences du Service du renseignement de sécurité. Le Ministère a en outre négligé de s'assurer que l'immeuble du Centenaire répondait aux exigences essentielles du Service sur le plan de la sécurité et sur le plan technique. De plus, le Ministère ne s'est pas rendu compte que le Service du renseignement de sécurité n'avait pasobligatoirement besoin de locaux situés au centre-ville d'Ottawa.

7. Selon les témoignages entendus, le Ministère n'était aucunement tenu de se prévaloir de l'autorité conférée par le Conseil du Trésor pour la location de l'immeuble du Centenaire. De l'avis de votre Comité, le recours à cette autorité pour centraliser les services du ministère des Pêches et des Océans était injustifié pour les raisons suivantes:

a) le Ministère a arbitrairement choisi Pêches et Océans qui n'était pas un client prioritaire comme locataire de remplacement;

b) on pouvait louer ailleurs d'autres locaux pour Pêches et Océans:

c) Pêches et Océans n'a jamais dit au Ministère que le regroupement de ses services s'imposait de toute urgence.

8. Étant donné le débat, au Parlement et dans le grand public, qui a entouré le projet de loi prévoyant la création du Service canadien du renseignement de sécurité, votre Comité a été très étonné lorsque des représentants du Ministère ont déclaré qu'ils prévoyaient que le projet de loi serait adopté au plus tard à l'automne 1983. Votre Comité estime que si le Ministère avait suivi de plus près le processus parlementaire, il aurait pu recourir à des procédés plus réalistes pour la location des locaux.

9. En raison de la location de l'Immeuble du Centenaire par le Ministère, le Comité a remarqué que le gouvernement doit maintenant verser des loyers improductifs que le Vérificateur général avait originalement évalué à 1 million de dollars par mois. DeS membRes du Comité ont visité les lieux et ont constaté sur place que le Ministère serait incapable de faire usage de nistration centrale, ce travail se fait aussi bien de façon centralisée que décentralisée. Le traitement de texte étant assuré par des postes de travail reliés par le réseau local à une imprimante au laser, il en résulte une possibilité sophistiquée et puissante de préparer des graphiques et d'intégrer des textes et de réaliser, par exemple, le traitement complet des textes du Rapport annuel, du Manuel de vérification intégrée et des guides de vérification. Les machines à traitement de texte des bureaux de Montréal et d'Edmonton peuvent transmettre et recevoir des documents, améliorant ainsi la communication entre l'administration centrale et les régions.

Les ressources financières

15.70 La pièce 15.3 donne une ventilation, par activité et par article, des crédits et des dépenses du Bureau.

15.71 Par rapport aux opérations financières du gouvernement que le Bureau vérifie, les dépenses réelles du Bureau continuent de diminuer, comme on peut le constater en examinant la pièce 15.4.

15.72 Si l'on compare l'envergure gigantesque des activités financières du gouvernement fédéral que le Bureau vérifie, à ce qu'il en coûte pour ce service, on voit bien que ce dernier permet l'optimisation des ressources en aidant à assurer que le gouvernement rend bien compte de ses activités.
rl de référence, n'ont pas été mises en pratique. Ces recommandations portaient sur les critères devant régir l'utilisation des dragueurs du MTP, sur la mise au point d'un système commun de comptabilité de prix de revient pour tous les bureaux régionaux du MTP et sur un système de partage des coûts pour les services de dragage.

13.161 Le fait que le ministère n'a pas mis en pratique les principales recommandations administratives a des conséquences sérieuses puisqu'il est impossible d'évaluer l'efficience et l'efficacité de la flotte et des dragues utilisées et qu'on ne peut établir de comparaisons avec ce qui se fait dans le secteur privé. Ce genre d'évaluation est d'autant plus nécessaire que le gouvernement fédéral a annoncé récemment qu'il allait avoir recours à des entreprises du secteur privé pour effectuer les travaux de dragage qui lui incombent, tout en reconnaissant qu'il lui faudrait sans doute conserver les moyens d'offrir une partie de ces services.

Le Programme des services professionnels et techniques

Services d'architecture et de génie

13.162 Les services d'architecture et de génie (SAG) fournis par le ministère ont nécessité 1 612 années-personnes et environ 120 millions de dollars en 1983-1984. Ces services professionnels et techniques, fournis à des ministères et des organismes clients ainsi qu'à d'autres programmes du MTP, comportaient la prestation de services consultatifs en matière de design, de construction et de gestion d'immeubles, d'installations maritimes et d'installations de transport. L'Administration centrale a utilisé quelque 240 années-personnes pour fournir des services d'aide et de soutien aux projets et les six bureaux régionaux du MTP ont utilisé les autres 1 372 années-personnes.

13.163 Nous avons examiné l'organisation et la gestion des activités des Services d'architecture et de génie, mais n'avons pas cherché à évaluer la qualité du travail effectué ou celle des services fournis par ce groupe. Les résultats de notre examen nous forcent à formuler de sérieuses réserves en ce qui concerne la planification et le contrôle des ressources des SAG et le rôle de leur organisation technique.

13.164 **Planification.** Dans les entreprises du secteur privé offrant des services similaires aux SAG, on a mis au point et on utilise des critères et des normes pour prévoir le volume et le genre de ressources à affecter aux projets.

13.165 Le ministère a entrepris deux études distinctes, l'une en 1977 et l'autre en 1983, afin d'identifier et de définir des normes pour l'attribution des ressources aux divers projets des SAG. Toutefois, en examinant les dossiers des projets, nous n'avons trouvé aucune preuve que des normes d'attribution des ressources avaient été utilisées pour les projets actuellement en cours. Le ministère nous a fait savoir que certaines normes étaient utilisées pour l'attribution globale des ressources requises par les SAG. Cependant, nous n'avons rien trouvé qui puisse prouver que ces normes aient été utilisées pour préciser le montant ou la nature des charges de travail futures.

13.166 Les constatations suivantes sont un sujet de préoccupation supplémentaire. Le ministère vient de terminer une révision du budget de base "A" des Services d'architecture et de génie pour la région de la Capitale nationale, dans laquelle il établit une comparaison entre les ressources des SAG et l'ensemble des dépenses d'immobilisations. Nous avons utilisé les mêmes hypothèses de base pour comparer les ressources du SAG dans toutes les régions et celles consacrées aux travaux de construction. Ces comparaisons sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2
Dépenses en capital et dépenses des services d'architecture et de génie

(ministère et expert-conseils)

(en millions de dollars)

Exeercice financier	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
Dépenses des SAG	80,648	65,504	62,941	74,971	83,892
Dépenses en capital	481,221	293,304	279,209	382,143	395,471
Dépenses des SAG-Pourcentage des dépenses en capital	16,76%	22,33%	22,54%	19,62%	21,21%

13.167 Les dépenses du SAG (y compris les dépenses engagées pour les experts-conseils), calculées en pourcentage des dépenses en capital, sont passées de 17 p. 100 en 1978-1979 à plus de 21 p. 100 en 1982-1983. Si l'on n'applique pas de normes d'attribution des ressources pour chaque projet, il est impossible de déterminer la cause précise de ces variations. Si le ministère avait maintenu le rapport existant en 1978-1979 entre les dépenses des SAG et les dépenses en capital, il aurait pu économiser 61 millions de dollars.

13.168 Dans le cadre du régime d'autofinancement, le coût des services des SAG sera entièrement chiffré et les clients seront facturés au tarif commercial en vigueur.

13.169 Le ministère a établi des états de recettes pro forma qui indiquent que si on tenait compte de tous les coûts liés aux activités actuelles des SAG, ces coûts dépasseraient le total des recettes d'environ 30 millions de dollars par année.

13.170 L'un des objectifs du régime d'autofinancement est d'arriver à un équilibre entre ces coûts et les recettes provenant de la perception des frais de services. Le ministère croit qu'il sera possible d'atteindre cet équilibre au cours des cinq prochaines années.

13.171 Contrôle des opérations. Le principal outil dont dispose le ministère pour contrôler ses opérations est le système d'inscription du temps et de contrôle des projets. Tous les projets

actuellement en cours doivent être inscrits dans ce système.

13.172 Notre examen de la situation des projets en cours inscrits au système a rélévé que 49 p. 100 d'entre eux n'ont pas été approuvés officiellement, selon les définitions du système, et que le ministère n'a pas fait de prévisions budgétaires pour ces projets ou ne leur a pas affecté de ressources. Ce pourcentage variait considérablement d'une région à l'autre. Dans l'une d'elles, moins de 25 p. 100 des projets avaient été approuvés. L'absence d'approbation officielle ou d'affectation de fonds pour environ 50 p. 100 de la charge totale de travail nous amène à exprimer de sérieuses réserves sur le contrôle et l'utilisation des ressources des SAG.

13.173 Les renseignements utilisés pour la gestion des projets se retrouvent dans la base de données du système d'inscription du temps et de contrôle des projets ainsi que dans les dossiers que tiennent les bureaux régionaux sur chaque projet.

13.174 Le ministère n'a pu produire certains renseignements essentiels que nous lui avons demandés sur les projets. Dans toutes les régions, et pour la majorité des projets que nous avons examinés, il a été difficile d'obtenir des renseignements soit sur le temps que le personnel des SAG devait consacrer à chaque projet, soit sur les raisons justifiant le recours à des experts-conseils. En outre, très souvent, nous n'avons pu trouver de renseignements qui auraient pu expliquer les modifications de coûts, qui auraient indiqué si les travaux de construction étaient vraiment prévus dans le projet, qui auraient fourni la preuve d'un contrôle du projet et qui auraient permis de préciser la date exigée pour l'achèvement du projet et le nom du requérant. Dans l'une des régions, 15 des 60 dossiers de projets n'ont pu être consultés. En l'absence de renseignements de ce genre, on voit mal comment il serait possible de gérer les projets de manière efficace et efficiente.

13.175 Nous avons également comparé les renseignements versés au système susmentionné avec ceux que nous avons tirés directement des dossiers de projets. Nous avons constaté que, pour tous les projets, des renseignements importants versés au système ne correspondaient pas à ceux que contenaient les dossiers des bureaux régionaux. Si les renseignements que contient le système ne sont pas précis et à jour, on peut difficilement l'utiliser comme source d'information ou comme élément de base du contrôle fonctionnel et de l'orientation des projets.

13.176 Le ministère a confié à l'unité des SAG la tâche de contrôler la qualité des projets de contruction. Nous avons examiné les dossiers des projets afin de vérifier dans quelle mesure l'Administration centrale et le personnel régional des SAG contrôlaient la qualité des projets. Nous nous attendions à trouver les procès-verbaux des rencontres avec des experts-conseils, les signatures d'autorisation des plans et devis et d'autres indications d'un contrôle de la qualité des projets. Dans la majorité des cas (52 p. 100), nous n'avons pu trouver aucune preuve que le personnel des SAG exerçait un contrôle quelconque. Il est impossible pour le ministère, en l'absence d'indications de ce genre, de vérifier si l'unité des SAG s'acquitte de son mandat et réussit à atteindre les objectifs fixés.

13.177 Le personnel des SAG, à l'Administration centrale, a déclaré que les dossiers ne suffisaient pas à prouver qu'il existait un contrôle de la qualité et que ce contrôle pouvait s'exercer, par exemple, au cours des réunions des divers comités. Cependant, à notre avis, comme le ministère fournit aux Services d'architecture et de génie des ressources atteignant près de 120 millions de dollars par année, il est impérieux que le MTP sache quelle utilisation est faite de ces services dans le cadre des projets afin de pouvoir, au moins, contrôler et évaluer la performance des groupes et des personnes.

13.178 Le ministère nous a fait savoir qu'il venait de publier une directive détaillée sur le contrôle de la qualité; à son avis, l'application de cette directive ainsi que la tenue de registres plus complets permettront de remédier à cette situation.

13.179 Rôle de la Direction générale de la technologie. A l'Administration centrale, la Direction générale de la technologie utilise actuellement 150 années-personnes et ses dépenses, exception faite des traitements, se chiffrent à 7,6 millions de dollars. Nous avons examiné 184 projets, mais seulement 11 d'entre eux contenaient des documents indiquant que cette direction de l'Administration centrale avait joué un rôle quelconque.

13.180 Le personnel des bureaux régionaux du MTP nous a indiqué qu'il n'avait pas souvent recours aux services de la Direction de la technologie et qu'il ne savait pas très bien quels étaient ses activités et son rôle. De son côté, le personnel de l'Administration centrale a indiqué qu'il avait passé en revue certains des projets réalisés par les bureaux régionaux.

13.181 A notre avis, l'absence d'une définition claire du rôle de la Direction générale de la technologie et de ses relations avec les autres services réduit grandement l'efficacité de cette direction.

13.182 Le ministère devrait mettre au point des normes et les utiliser pour planifier l'affectation des ressources aux projets.

13.183 Le ministère devrait revoir et vérifier les renseignements essentiels contenus dans le Système des rapports d'utilisation du temps et de contrôle des projets ainsi que dans les dossiers des projets, afin que les projets puissent être administrés avec efficience et efficacité.

13.184 Le ministère devrait préciser et consigner avec soin les tâches essentielles que doit effectuer le personnel des Services d'architecture et de génie lorsqu'il procède au contrôle de la qualité des projets de construction.

13.185 Le ministère devrait revoir et préciser le rôle et le mandat de la Direction générale de la technologie (Administration centrale) auprès des bureaux régionaux.

Vérification et évaluation

Vérification de la gestion

13.186 Notre examen du Service de vérification de la gestion, au ministère des Travaux publics, a porté sur les points suivants: l'organisation et le mandat du service; la planification; l'étendue des travaux de vérification; le relevé et la déclaration des points importants; la mise en application des changements.

13.187 Notre examen a révélé que le service de la vérification de la gestion contribue efficacement au processus de contrôle de la gestion au sein du ministère. Nous avons constaté que ce service avait bien planifié l'utilisation des ressources de vérification en fonction des priorités établies par la haute direction. Les observations sont bien étayées et, surtout, elles sont signalées en temps opportun à la direction. En outre, notre examen a révélé clairement que la vérification de la gestion a collaboré activement à l'introduction de changements utiles au sein du ministère.

13.188 Une des grandes raisons de l'efficacité de cette fonction est que le personnel de la vérification de la gestion a appris, au cours des sept années d'existence du service, à bien connaîcoule d'une garantie de prêt.

2. Votre Comité tient à remercier de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui, et en particulier, M. Henry Rhude, président et directeur général de la société Central Trust.

3. Votre Comité a recueilli des témoignages sur les circonstances dans lesquelles le ministère a réglé une créance découlant d'une garantie de prêts consentis aux termes d'une entente conclue entre la Couronne et la société de fiducie Central Trust Company. Les prêts garantis avaient trait à l'achèvement des travaux de construction d'un motel à Tracadie (Nouveau-Brunswick), le motel Riviera.

4. En mars 1982, après plusieurs amendements aux obligations de paiement, la société Central Trust a exercé son pouvoir de vente pour réaliser sa sûreté. Le motel et le mobilier ont été vendus aux enchères pour la somme de 200 $. Une seule offre a été reçue. La société Central Trust a demndé le paiement de la garantie et le Ministère lui a alors versé le montant garanti de 315 000 $ et ce, malgré de graves lacunes dans la procédure de liquidation.

5. Dans le présent rapport, votre Comité traite des manquements du Ministère, de la participation de Central Trust et de certaines conclusions à tirer de cette affaire.

MANQUEMENTS DU MINISTERE

6. Votre Comité tient à se prononcer sur ces graves erreurs qu a commis le Ministère:

a) surveillance insuffisante de Central Trust;

b) impropriété des méthodes d'examen du Ministère;

c) lacunes de la consultation juridique;

d) négligence des cadres supérieurs à découvrir cette affaire avant qu'elle ne leur soit signalée par le Vérificateur général;

e) retard avec lequel les poursuites ont été intentées au civil contre le prêteur; et

f) comportement passif des fonctionnaires en cause.

a) Surveillance insuffisante

7. Votre Comité a recueilli des témoignages qui mettent en doute la qualité de la surveillance exercée par le Ministère aux termes d'une entente de garantie de prêt conclue avec Central Trust. Cette société n'a pas respecté les modalités de l'entente et n'a pas eu à en rendre compte. Bien qu'il ait été prévenu deux mois d'avance du fait que Central Trust prévoyait procéder à une vente aux enchères, ce qui était contraire aux termes de l'entente, le Ministère n'a communiqué par écrit avec Central Trust qu'après ladite vente aux enchères. Comme des responsables du Ministère l'ont reconnu devant votre Comité, aucun effort n'a été déployé pour qu'on exige de la part de la société de fiducie qu'elle respecte les ententes.

b) Impropriété des méthodes d'examen du ministère

8. Votre Comité a été étonné de constater les lacunes de la procédure du Ministère qu'ont permis de mettre au jour les circonstances de cette affaire. Les responsables du Ministère ont révélé que la perso Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

VINGT ET UNIEME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a procédé à l'examen du rapport adressé par le Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1982 et, en particulier, des questions suivantes:

A. Chapitre 14 - Les activités à l'étranger - Vérification intégrée du ministère des Affaires extérieures (le Ministère); et

B. Paragraphes 15.4 et 15.5 - Observations de vérification sur l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

A - Vérification intégrée du ministère des Affaires extérieures

3. A la suite des témoignages qu'il a reçus au sujet de nombreuses pratiques de gestion inacceptables, votre Comité tient à signaler au Parlement que le Ministère ne semble guère se préoccuper de la saine gestion des fonds publics.

4. Votre Comité a entendu des témoignages sur les principales questions soulevées par la vérification intégrée du Ministère, en particulier:

a) les faiblesses au niveau de la planification et de la gestion financière;

b) les lacunes des politiques et des pratiques en matière de personnel; et

c) les insuffisances de la gestion des propriétés à l'étranger.

Faiblesses au niveau de la planification et de la gestion financière

5. Le Vérificateur général a informé votre Comité que les pratiques de planification du Ministère sont archaïques. Ce dernier a imputé l'absence de planification stratégique et opérationnelle au fait que les cadres préfèrent régler chaque cas individuellement. Étant donné que bon nombre des activités du Ministère se prêtent bien à la planification, par exemple les affaires consulaires et les relations culturelles, votre Comité trouve cette attitude tout à fait inacceptable. Certes, le Ministère est en train de mettre en oeuvre un "plan de gestion" et un "cadre de planification opérationnelle"; cependant, le Vérificateur général a fait remarquer que les initiatives du Ministère en matière de planification sont souvent de simples exercices théoriques et ne servent pas à la prise de décisions. Votre Comité estime donc que les cadres du Ministère doivent modifier leur conception de la gestion et se montrer prêts à se servir de plans stratégiques et opérationnels.

6. Votre comité a entendu des témoignages sur l'établissement du budget et l'examen des dépenses au Ministère. Le Vérificateur général a noté à ce sujet les lacunes suivantes:

a) la planification financière est insuffisante en raison de l'absence de planification opérationnelle;

b) les rapports financiers ne permettent pas de déterminer les dépenses nécessaires;

c) les gestionnaires n'ont pas accès régulièrement aux renseignements de nature financière qui leur permettraient de participer à l'établissement du budget; et

d) les budgets sont fondés sur les dépenses de l'année précédente, et non sur les tâches à effectuer.

Votre Comité espère que le Ministère corrigera ces lacunes.

7. Dans les autres domaines de la gestion financière, votre Comité a noté que le Ministère n'avait pas mis en oeuvre les recommandations contenues dans l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, effectuée en 1975 par le Vérificateur général. Le Ministère a dit qu'il avait créé un groupe de travail chargé d'étudier cette question et que celui-ci doit présenter un rapport avant la

fin de l'année 1983; votre Comité estime cependant que la réponse du Ministère a été trop lente.

8. Le Ministère a reconnu devant votre Comité que la gestion financière et la vérification interne ne sont pas une composante très importante de ses opérations. Votre Comité considère que cette situation nuit à la mise en oeuvre des recommandations du Vérificateur général.

9. Le Vérificateur général a affirmé à votre Comité que les vérifications internes et les inspections effectuées au Ministère ne permettaient pas à la haute direction d'avoir une idée objective de la mesure dans laquelle les opérations du Ministère sont économiques et efficaces. Le Ministère a récemment alloué davantage de ressources à la vérification interne et à l'amélioration des normes professionnelles, mais le Bureau du Contrôleur général a fait observer que cette tâche est loin d'être terminée. Votre Comité demande donc au Ministère de lui indiquer où il en est dans ce domaine.

10. En ce qui concerne les lacunes du Ministère au niveau de la planification et de la gestion financière, votre Comité a constaté un problème généralisé de communications au sein du Ministère. Par exemple, le Vérificateur général a révélé que les divers bureaux tentent de promouvoir leurs propres objectifs à court terme sans se préoccuper de savoir si ceux-ci coïncident avec les buts du Ministère. Votre Comité a également entendu dire qu'il n'y avait pas assez de consultation entre l'administration centrale et les chefs de mission à l'étranger au sujet de questions comme la préparation des plans stratégiques. Votre Comité espère que le Ministère corrigera ces lacunes.

Lacunes des politiques et des pratiques en matière de personnel

11. Bien que la qualité de son effectif soit pour le Ministère une ressource primordiale, votre Comité a noté de graves lacunes au niveau de la planification des ressources humaines, ainsi que de l'affectation et de la formation du personnel. Dans le domaine de la planification des ressources humaines, le Vérificateur général a informé votre Comictueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis

ANNEXE C

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

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 24 octobre 1983

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

VINGT ET UNIEME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a procédé à l'examen du rapport adressé par le Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1982 et, en particulier, des questions suivantes:

A. Chapitre 14 - Les activités à l'étranger - Vérification intégrée du ministère des Affaires extérieures (le Ministère); et

B. Paragraphes 15.4 et 15.5 - Observations de vérification sur l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

A - Vérification intégrée du ministère des Affaires extérieures

3. A la suite des témoignages qu'il a reçus au sujet de nombreuses pratiques de gestion inacceptables, votre Comité tient à signaler au Parlement que le Ministère ne semble guère se préoccuper de la saine gestion des fonds publics.

4. Votre Comité a entendu des témoignages sur les principales questions soulevées par la vérification intégrée du Ministère, en particulier:

a) les faiblesses au niveau de la planification et de la gestion financière;

b) les lacunes des politiques et des pratiques en

matière de personnel; et

c) les insuffisances de la gestion des propriétés à l'étranger.

Faiblesses au niveau de la planification et de la gestion financière

5. Le Vérificateur général a informé votre Comité que les pratiques de planification du Ministère sont archaïques. Ce dernier a imputé l'absence de planification stratégique et opérationnelle au fait que les cadres préfèrent régler chaque cas individuellement. Étant donné que bon nombre des activités du Ministère se prêtent bien à la planification, par exemple les affaires consulaires et les relations culturelles, votre Comité trouve cette attitude tout à fait inacceptable. Certes, le Ministère est en train de mettre en oeuvre un "plan de gestion" et un "cadre de planification opérationnelle"; cependant, le Vérificateur général a fait remarquer que les initiatives du Ministère en matière de planification sont souvent de simples exercices théoriques et ne servent pas à la prise de décisions. Votre Comité estime donc que les cadres du Ministère doivent modifier leur conception de la gestion et se montrer prêts à se servir de plans stratégiques et opérationnels.

6. Votre comité a entendu des témoignages sur l'établissement du budget et l'examen des dépenses au Ministère. Le Vérificateur général a noté à ce sujet les lacunes suivantes:

a) la planification financière est insuffisante en raison de l'absence de planification opérationnelle;

b) les rapports financiers ne permettent pas de déterminer les dépenses nécessaires;

c) les gestionnaires n'ont pas accès régulièrement aux renseignements de nature financière qui leur permettraient de participer à l'établissement du budget; et

d) les budgets sont fondés sur les dépenses de l'année précédente, et non sur les tâches à effectuer.

Votre Comité espère que le Ministère corrigera ces lacunes.

7. Dans les autres domaines de la gestion financière, votre Comité a noté que le Ministère n'avait pas mis en oeuvre les recommandations contenues dans l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, effectuée en 1975 par le Vérificateur général. Le Ministère a dit qu'il avait créé un groupe de travail chargé d'étudier cette question et que

celui-ci doit présenter un rapport avant la fin de l'année 1983; votre Comité estime cependant que la réponse du Ministère a été trop lente.

8. Le Ministère a reconnu devant votre Comité que la gestion financière et la vérification interne ne sont pas une composante très importante de ses opérations. Votre Comité considère que cette situation nuit à la mise en oeuvre des recommandations du Vérificateur général.

9. Le Vérificateur général a affirmé à votre Comité que les vérifications internes et les inspections effectuées au Ministère ne permettaient pas à la haute direction d'avoir une idée objective de la mesure dans laquelle les opérations du Ministère sont économiques et efficaces. Le Ministère a récemment alloué davantage de ressources à la vérification interne et à l'amélioration des normes professionnelles, mais le Bureau du Contrôleur général a fait observer que cette tâche est loin d'être terminée. Votre Comité demande donc au Ministère de lui indiquer où il en est dans ce domaine.

10. En ce qui concerne les lacunes du Ministère au niveau de la planification et de la gestion financière, votre Comité a constaté un problème généralisé de communications au sein du Ministère. Par exemple, le Vérificateur général a révélé que les divers bureaux tentent de promouvoir leurs propres objectifs à court terme sans se préoccuper de savoir si ceux-ci coïncident avec les buts du Ministère. Votre Comité a également entendu dire qu'il n'y avait pas assez de consultation entre l'administration centrale et les chefs de mission à l'étranger au sujet de questions comme la préparation des plans stratégiques. Votre Comité espère que le Ministère corrigera ces lacunes.

Lacunes des politiques et des pratiques en matière de personnel

11. Bien que la qualité de son effectif soit pour le Ministère une ressource primordiale, votre Comité a noté de graves lacunes au niveau de la planification des ressources humaines, ainsi que de l'affectation et de la formation du personnel. Dans le domaine de la planification des ressources humaines, le Vérificateur général a informé votre Comité que le Ministère n'a pas lié suffisamment ses critères d'embauche aux tâches à accomplir. Le Vérificateur général a également constaté que le processus d'affectation se déroule exclusivement à l'administration centrale, sans consultation suffisante des membres des missions à l'étranger; c'est ainsi que certaines personnes ont été affectées à des postes pour lesquels elles n'étaient pas nécessairement qualifiées. En ce qui concerne la formation, le Vérificateur général a déclaré à votre Comité que le personnel du service extérieur était la plupart du temps formé sur le tas et qu'il n'y avait aucune évaluation systématique des besoins individuels et collectifs

en matière de formation. A cause de ces lacunes, votre Comité doute que le Ministère puisse atteindre l'objectif de politique qu'il s'est fixé en matière de personnel, c'est-à-dire affecter la bonne personne au bon endroit, au bon moment. Le service extérieur du Canada mérite que le Ministère fasse davantage d'efforts en ce sens.

Insuffisances de la gestion des propriétés à l'étranger

12. Le Ministère a reconnu qu'il ne suivait pas toujours le manuel du Conseil du Trésor pour l'acquisition de propriétés, par location ou par achat, parce que ce manuel ne tient pas compte de la situation à l'étranger. Votre Comité se demande si le Ministère a le droit de contrevenir aux règles établies par le Conseil du Trésor pour la protection des fonds publics. Lorsque des cas spéciaux révèlent des lacunes dans le manuel du Conseil du Trésor, votre Comité estime qu'il incombe au Ministère et au Secrétariat du Conseil du Trésor de négocier des règles plus appropriées.

13. En ce qui concerne la planification des locaux et l'évaluation des besoins du Ministère à cet égard, le Ministère doit, selon le Vérificateur général:

a) améliorer les mécanismes permettant de déterminer ses besoins en matière de locaux;
b) fixer des priorités pour les projets immobiliers;

c) effectuer des études de faisabilité; et

d) procéder à un examen des projets une fois complétés.

Votre Comité est certes satisfait de la réaction initiale du Ministère aux recommandations du Vérificateur général: du personnel additionnel sera affecté à la gestion des locaux. Néanmoins, votre Comité estime que des plans d'action détaillés doivent être élaborés en vue de régler ces problèmes. Cela mettrait un terme aux changements de priorités constants qui, selon le Vérificateur général, caractérisent au Ministère la gestion des locaux à l'étranger.

14. Votre Comité a appris que le Ministère entend comprimer les coûts de location à l'étranger en achetant des propriétés dans le cadre de son Programme d'acquisitions à long terme. Votre Comité encourage cette initiative. Cependant, le Vérificateur général a constaté que ce programme n'est pas toujours appliqué; par exemple, à Lagos au Nigéria, le Ministère paye toujours des loyers élevés.

15. Votre Comité a entendu des témoignages au sujet d'un certain nombre de cas graves de mauvaise gestion des propriétés de la Couronne du Ministère à l'étranger,

notamment à Rome, à Tokyo et à Dallas, mais le Vérificateur général a affirmé par ailleurs que le Ministère a, dans de nombreux cas, bien administré ses propriétés à l'étranger. Néanmoins, votre Comité ne peut accepter que les fonds publics soient gaspillés, comme dans le cas de Dallas, dans la rénovation d'une propriété qu'il ne valait même pas la peine d'acheter.

B - Observations de vérification au sujet de l'ACDI

16. Le Vérificateur général a signalé à votre Comité des cas où les contrôles financiers exercés par l'ACDI sur les avances consenties aux fournisseurs et aux entrepreneurs étaient insuffisants. En particulier, il a remarqué que certaines avances consenties pendant une année financière donnée n'étaient pas nécessaires avant la suivante que des paiements ont été versés à des entrepreneurs jusqu'à cinq ans à l'avance (ce qui en fait constitue une forme de financement à long terme), que le contrôle de la comptabilisation des avances était insuffisant et que l'ACDI dépassait parfois les limites autorisées par le Conseil du Trésor à l'égard des avances.

17. Votre Comité a pris bonne note des explications de l'ACDI, selon laquelle ces avances précitées ont été soit versées en vertu des modalités spéciales approuvées pour l'ACDI par le Conseil du Trésor, soit exemptées de l'application des règles du Conseil du Trésor (par exemple dans le cas des contrats comportant des prêts à des pays souverains). Votre Comité est satisfait des mesures correctives de l'ACDI pour améliorer ses contrôles financiers, mais il s'inquiète de voir qu'elle ne contrôle pas de plus près les avances qu'elle consent. Il se demande également si les règles du Conseil du Trésor sont appropriées, notamment les exemptions obtenues par l'ACDI, compte tenu des abus découverts par le Vérificateur général.

Recommandations

18. Votre Comité recommande:

a) que le rapport du groupe de travail du Ministère comporte des engagements fermes, avec dates, pour l'application des recommandations du Vérificateur général sur la planification et la gestion financière, et que le Ministère informe le Comité de ce calendrier au plus tard le 31 mars 1984 (paragraphe 7);

b) que le Ministère améliore son système de planification des ressources humaines et d'affectation du personnel en ce qui concerne les agents du service extérieur, qu'il applique les recommandations du Vérificateur général dans ce domaine et qu'il fasse rapport au Comité des progrès à cet égard au plus tard

le 31 mars 1984 (paragraphe 11);

c) que le Ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor négocient immédiatement des règles plus appropriées régissant l'acquisition de propriétés et fassent rapport au Comité à ce sujet au plus tard le 31 mars 1984 (paragraphe 12):

d) que le Ministère applique les recommandations du Vérificateur général sur la gestion des propriétés à l'étranger et qu'il veille à ce que ces recommandations aboutissent à l'élaboration de plans d'action détaillés et cohérents en vue d'assurer la rentabilité de l'acquisition et de la gestion des propriétés et fasse rapport à votre Comité au plus tard le 31 mars 1984 (paragraphe 13):

e) que le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'ACDI révisent les politiques, règles et procédures relatives aux avances (paragraphe 17):

f) que l'ACDI donne la priorité à l'amélioration de ses contrôles financiers (paragraphe 17); et

g) que le Vérificateur général surveille les mesures prises par l'ACDI à l'égard des recommandations e) et f) ci-dessus, et fasse rapport de ses constatations au Comité au plus tard le 30 juin 1984 (paragraphe 17).

19. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 80, 81, 82, 83 et 92 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le jeudi 17 novembre 1983

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

VINGT-DEUXIEME RAPPORT
(Rapport sur Canadair)

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a procédé à l'examen du rapport adressé par le

Vérificateur général à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1982 et, en particulier, des paragraphes 10.95 à 10.100 inclusivement; et du crédit 6e) à la page 13.4 du Volume II des Comptes publics du Canada de 1981-1982, concernant Canadair Limitée.

2. Votre Comité tient à remercier l'hon. Jacob Austin, ministre d'État au Développement social, ainsi que les autres témoins qui ont comparu devant lui.

3. Votre Comité tient à préciser que, lors de son étude, il n'a absolument pas voulu mettre en doute la qualité et les réalisations techniques du Challenger.

4. En juin 1983, votre Comité a tenu huit réunions et il a entendu le Ministre et les fonctionnaires chargés de Canadair Limitée, société d'aéronautique publique, au sujet des pertes de 1,4 milliard de dollars subies par cette société.

5. Les témoignages entendus ont permis d'exposer le rôle et les responsabilités des vérificateurs et du gouvernement du Canada, et du conseil d'administration et de la direction de Canadair en ce qui concerne l'aide financière visant le programme Challenger. Votre Comité décrira dans les paragraphes qui suivent ses préoccupations au sujet de la façon dont les diverses parties se sont acquittées de ces responsabilités. Ce faisant, votre Comité ne cherche pas à déterminer qui doit porter le blâme, mais plutôt à cerner les lacunes des mécanismes de contrôle de Canadair de façon qu'elles puissent être comblées.

LES RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT

6. Votre Comité n'est pas satisfait du processus d'examen et d'approbation appliqué par le gouvernement eu égard au financement du programme Challenger et il s'est attaché aux points suivants:

a) rôle des Ministres;

b) absence d'objectifs;

c) représentation de l'actionnaire;

d) lacunes au niveau de l'obligation de rendre compte;

e) insuffisance des contrôles;

f) financement de la dette; et

g) approbation des lettres d'accord.

a) ROLE DES MINISTRES

7. Votre Comité estime que les Ministres responsables vis-à-vis du Parlement de sociétés contrôlées par le gouvernement ont les devoirs suivants:

i) être au courant des activités et de la situation financière des sociétés en question:

ii) prendre d'importantes décisions de principe quant aux intentions du gouvernement;

iii) faire connaître à la société les décisions prises et les orientations définies;

iv) veiller à ce que le conseil d'administration et la directions soient compétents; et

v) tenir le Parlement et le grand public au courant des activités et de la situation financière des sociétés visées.

8. Votre Comité n'a pas pu faire comparaître d'anciens ministres de l'Industrie et du Commerce car cela n'est pas l'usage au Parlement. En revanche, certains hauts fonctionnaires qui ont siégé au conseil d'administration de Canadair ont comparu et ont expliqué ce dont ils rendaient compte au Ministre. Votre Comité en a conclu que les Ministres n'ont été informés ni régulièrement ni suffisamment de l'avancement du programme Challenger. Votre Comité a donc l'impression que les Ministres n'étaient peut-être pas en mesure de prendre les décisions nécessaires pour guider le déroulement du programme Challenger. A en juger par les témoignages qu'il a entendus, votre Comité se demande si les gouvernements antérieurs veillaient effectivement à ce que le conseil d'administration et la direction de Canadair soient constitués de personnes compétentes. Enfin, votre Comité a déduit des témoignages que ni le Parlement ni le grand public n'ont été suffisamment informés des activités et de la situation financière de Canadair par les ministres responsables. Le financement de Canadair par des lettres d'accord a permis aux intéressés de se soustraire à l'obligation de rendre compte au Parlement.

b) ABSENCE D'OBJECTIFS

9. D'anciens administrateurs ont dit que l'actionnaire de Canadair ne leur avait donné un énoncé d'objectifs clair par écrit qu'une fois que le programme Challenger eut été presque réalisé, c'est-à-dire en 1982.

c) REPRÉSENTATION DE L'ACTIONNAIRE

10. Votre Comité est très inquiet du rôle qu'a dû jouer les représentants de l'actionnaire, à la fois en tant que

membres du conseil d'administration et en tant que fonctionnaires conseillers du Ministre. Il en est résulté un conflit de tâches, car:

(i) en tant qu'administrateurs, ces fonctionnaires devaient représenter les vues du Ministre; et

(ii) en outre, au nom du conseil d'administration, ils devaient tenter d'influer sur les hauts fonctionnaires du ministère pour obtenir l'aide financière dont Canadair avait besoin.

De l'avis du Comité, ces conflits de tâches ont considérablement entamé l'objectivité du conseil d'administration sur le plan des décisions, ainsi que son aptitude à rendre compte à l'actionnaire. De plus, en tant que représentants du gouvernement, ces personnes ont pu avoir une influence disproportionnée sur les décisions prises par le conseil d'administration.

d) LACUNES AU NIVEAU DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

11. A cause de l'utilisation de lettres d'accord, Canadair avait un passif de plus d'un milliard de dollars garanti par le gouvernement sur une période de six ans, ce dont le Parlement n'a été informé qu'en mars 1982. En raison de ce courtcircuitage du processus parlementaire, le Parlement et le grand public n'ont pas été informés suffisamment à l'avance et n'ont donc pas pu étudier la viabilité financière à long terme du programme Challenger, et n'ont pas été bien renseignés non plus sur les répercussions qu'allait avoir ce programme sur les dépenses publiques. En outre, votre Comité a remarqué que le gouvernement n'a pas assujetti Canadair à la Loi sur l'administration financière (L.A.F.), ce qui a entraîné d'importantes lacunes au niveau de l'obligation de Canadair de rendre compte au Parlement:

(i) les états financiers de Canadair n'ont pas été déposés au Parlement, ni publiés dans le Volume III des Comptes publics. Par conséquent, ils n'ont pas été examinés par les comités parlementaires; et

(ii) Canadair n'a pas été visée par certaines obligations strictes en matière de déclaration, comme le dépôt des budgets d'investissement par le ministre désigné, en vertu de l'article 70 de la L.A.F.

Votre Comité fait remarquer que la direction de la Corporation de développement des investissements du Canada (C.D.I.C.) est tout à fait disposée à mettre les états financiers des filiales de la C.D.I.C. à la disposition du Parlement. Il y a lieu de signaler également que le projet de loi C-158 exempte spécifiquement Canadair et les autres filiales de la C.D.I.C. de l'application des dispositions de

la L.A.F.

e) INSUFFISANCE DES CONTROLES

12. Pour assurer la surveillance de Canadair, le gouvernement a fait faire des examens par le ministère intéressé, il a créé des comités d'examen interministériels et, à l'occasion, il a mis sur pied des groupes de travail spéciaux. Selon votre Comité, ce système était insuffisant pour les raisons suivantes:

(i) le ministère de l'Industrie et du Commerce n'était pas en mesure d'évaluer l'information fournie par la direction de Canadair. Votre Comité estime que l'ampleur des fonds investis à risque dans le programme Challenger exige que ce ministère se dote des compétences nécessaires;

(ii) le comité d'examen interministériel constitué de hauts fonctionnaires qui a travaillé jusqu'en avril 1981 faisait rapport à un sous-ministre adjoint de l'Industrie et du Commerce qui siégeait au conseil d'administration de Canadair, et non au Ministre; et

(iii)des obligations équivalentes à celles visant les sociétés de la Couronne figurant à l'annexe "C" de la L.A.F. ont été imposées, mais trop tard (en février 1982) pour permettre de réorienter le programme Challenger et de réaliser des économies importantes.

f) FINANCEMENT DE LA DETTE

13. Votre Comité a entendu des témoignages selon lesquels il a été décidé de financer la dette parce que "c'était possible" et parce que Canadair avait déjà eu recours à cette forme de financement. Votre Comité estime que cette attitude témoigne du peu de cas que l'on a fait du haut risque financier que présentait le programme Challenger. Toute entreprise qui concerne des techniques nouvelles et des marchés vaguement définis ou qui comporte de grandes incertitudes devrait plutôt être financée au moyen d'investissements sous la forme de capital-actions ou de subventions directes.

g) LETTRES D'ACCORD

14. Selon votre Comité, le financement par lettres d'accord a soustrait le programme Challenger à une analyse objective et critique par le Parlement. La société Canadair s'est trouvée dans une situation précaire lorsque la flambée des taux d'intérêt et la conjoncture économique ont commencé à avoir des effets désastreux pour elle.

RESPONSABILITÉS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

15. Dans son exposé sur les responsabilités du conseil d'administration, le Vérificateur général a signalé que le conseil devrait participer à la prise des décisions importantes pour Canadair et devrait en être tenu responsable. Il a également fait remarquer que le conseil d'administration devrait surveiller de plus près la direction et évaluer son rendement. Votre Comité estime que le conseil d'administration de Canadair ne s'est pas pleinement acquitté de ses responsabilités. Par exemple:

a) les administrateurs n'ont pas remis en question le projet de la direction de concevoir et de produire le Challenger en 30 mois, alors que la norme dans l'industrie et de 60 mois;

b) les administrateurs n'ont pas posé de questions suffisamment tôt à la direction au sujet des modalité de ventes données, des projections des ventes et des contrats d'approvisionnement; et

c) les administrateurs ont raté des occasions de réorienter la direction à des périodes critiques du programme Challenger, se contentant de jouer un rôle passif.

RESPONSABILITÉS DE LA DIRECTION DE CANADAIR

16. Votre Comité est insatisfait de l'attitude de la direction vis-à-vis du programme Challenger:

a) la direction a fait preuve d'un manque total de réalisme en tentant de concevoir et de produire cet avion en 30 mois, alors que la norme dans l'industrie est de 60 mois;

b) la direction n'a pas respecté les spécifications pré-vente du Challenger car elle a modifié le concept initial de l'avion et n'a pas réussi à suivre le calendrier de délivrance du certificat de navigabilité du Challenger 600; cela a considérablement accru les coûts du programme et entraîné de graves problèmes de commercialisation;

c) l'attitude de la direction vis-à-vis certaines pratiques commerciales laisse à désirer. Votre Comité a entendu des témoignages qui soulèvent des questions sur le nombre de contrats de vente conclus par la direction de Canadair. A cet égard, votre Comité remarque un manque de finesse dans la négociation des ventes et des contrats d'approvisionnement;

d) la façon dont la direction prépare les états financiers laisse à désirer. Votre comité estime que ces

états financiers auraient pu être plus explicites et directs. Par exemple, les états financiers préparés par la direction pour les années allant jusqu'à celle terminée le 31 décembre 1981 inclusivement embrouillent le lecteur; on n'y fait pas de distinction claire entre les coûts de conception du programme Challenger et les coûts des contrats à long terme conclus avec le secteur public et le secteur privé. Cela amène le lecteur à conclure que l'actif à court terme figurant au bilan représente des charges comptabilisées d'avances attribuables à un poste relatif à un contrat ou à des stocks, et non les coûts cumulés du programme Challenger. De l'avis du Comité, cela va à l'encontre des directives sur les charges comptabilisées d'avances émises par l'Institut canadien des comptables agréés; et

e) la direction n'a pas informé franchement le conseil d'administration, le Ministère, le gouvernement et le Parlement de tous les scénarios possibles.

RESPONSABILITÉS DES VÉRIFICATEURS

17. Votre Comité a maintes fois signalé au Parlement, dans ses rapports précédents, l'incohérence des textes législatifs au sujet des responsabilités de vérificateur des sociétés contrôlées par le gouvernement. En effet, les vérificateurs des sociétés non inscrites en annexe à la Loi sur l'administration financière, par exemple Canadair Limitée ne sont soumis qu'aux dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, qui prévoit un examen des états financiers annuels de la société et un rapport de vérification aux actionnaires, conformément à des normes de vérification généralement acceptées. En vertu de la Loi sur l'administration financière, les vérificateurs doivent aussi déterminer si les transactions de la société se situent dans les limites des pouvoirs accordés à cette dernière, et attirer l'attention du ministre compétent sur toute autre question qui relève de leur examen et qui, selon eux, devrait être soumise au Parlement.

18. Votre Comité a entendu des exposés détaillés des experts de la firme Thorne Riddell, chargés de la vérification à Canadair, sur les vérifications qu'ils ont effectuées entre 1979 et 1981 et sur leurs responsabilités en ce qui concerne leurs rapports sur les états financiers de Canadair. Votre Comité reconnaît que, comme le lui ont affirmé les vérificateurs, ceux-ci ont fondé leur examen sur des normes de vérification généralement acceptées et ont effectué toutes les analyses et autres études que les vérificateurs considèrent nécessaires dans ces circonstances.

19. Contrairement aux vérificateurs de la société de Havilland Aircraft of Canada Limited pour l'exercice terminé le 31 mai 1980, votre Comité estime que ceux de Canadair

n'ont pas suffisamment attiré l'attention de l'actionnaire sur l'importance des charges comptabilisées d'avances pour la viabilité financière du programme Challenger et de la société elle-même.

ROLE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

20. Votre Comité tient à souligner que le Vérificateur général doit, à titre de vérificateur du Parlement, se former une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada. Or, les états financiers de Canadair Limitée ne sont pas vérifiés par lui et cette société fait maintenant face à des engagements énormes. Le financement de ces engagements a des répercussions considérables sur les dépenses publiques, tout comme l'ampleur des obligations du gouvernement lui-même telles qu'elles sont exposées dans ses états financiers. Si le Vérificateur général avait été le vérificateur de Canadair, son indépendance, son objectivité et son mandat lui auraient permis de faire rapport non seulement à l'actionnaire, mais également au Parlement, sur les problèmes financiers découlant du programme Challenger.

RECOMMANDATIONS

21. Votre Comité fait les recommandations suivantes:

a) que, lorsque des sociétés de la Couronne servent à appliquer une politique gouvernementale, le gouvernement énonce clairement cette politique dès le départ. La politique doit être clairement communiquée par écrit au conseil d'administration et à la direction de la société de la Couronne visée (paragraphe 7);

b) que le Ministre chargé de Canadair nomme d'autres personnes au conseil d'administration comme il s'est engagé à le faire, et notamment des personnes ayant une très bonne connaissance de l'industrie de l'aéronautique (paragraphe 7);

c) qu'aucun fonctionnaire dont les fonctions touchent de près un programme ministériel ayant des répercussions sur Canadair ne soit nommé au conseil d'administration de la société (paragraphe 10);

d) que le gouvernement veille à ce que l'on ne se serve plus désormais de lettres d'accord pour le financement à long terme (paragraphe 14);

e) que toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement qui, comme Canadair, ne sont pas inscrites pour le moment en annexe à la Loi sur l'administration financière, y compris leurs filiales, y soient inscrites et que leurs états financiers soient reproduits dans le Volume III des Comptes publics (paragraphe 11):

f) que le gouvernement évalue les options de financement qui lui sont offertes au début de chaque programme ou activité d'importance financée ou garantie par lui que doit entreprendre toute société contrôlée par lui comme Canadair, et qu'il en fasse rapport au Parlement à la Partie III du Budget des dépenses (paragraphes 11 et 13);

g) que le gouvernement finance les projets comportant des dépenses importantes l'application de techniques nouvelles ou un risque financier élevé au moyen soit d'investissements sous la forme de capital-actions, soit de subventions directes (paragraphe 13);

h) que le conseil d'administration prenne immédiatement des mesures pour superviser de plus près la direction de la société en ce qui concerne le programme de vente et l'évaluation, la production et. le financement du programme Challenger (paragraphe 15);

i) que, d'ici le 31 mars 1984, le Ministre responsable présente au Comité un rapport pour qu'on s'assure que les problèmes soulevés par lui et votre Comité ont été réglés;

j) que le gouvernement étudie la possibilité de modifier l'article 77 de la Loi sur l'administration financière de façon à obliger les vérificateurs de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement à signaler au Vérificateur général toutes les questions qui, à leur avis, doivent être portée à l'attention du Parlement (paragraphe 17);

k) que le Vérificateur général soit autorisé à siéger aux comités de vérification des sociétés de la Couronne et des sociétés contrôlées par le gouvernement comme Canadair et dont les états financiers ne sont pas vérifiés par lui (paragraphe 20);

l) que le Vérificateur général soit autorisé à étudier tous les documents pertinents, les rapports de vérification et les documents de travail des sociétés contrôlées par le gouvernement, comme Canadair, dont il n'est pas le vérificateur lorsque les vérificateurs de ces sociétés lui signalent des questions, qui, à leur avis doivent être portées à l'attention du Parlement (paragraphe 20); et

m) que le Vérificateur général soit chargé de l'établissement et de l'application de normes de vérification pour les vérificateurs de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement, et qu'il soit tenu de donner au Parlement son assurance que ces normes

de vérification sont respectées (paragraphe 20).

22. Votre Comité demande au gouvernement de répondre aux recommandations qu'il vient de faire, conformément aux dispositions du paragraphe 69(13) du Règlement.

23. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92 et 93 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mardi 13 mars 1984

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement permanent et provisoire de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les sections suivantes des Comptes publics du Canada, Volume I, pour l'année financière terminée le 31 mars 1983:

A - Section 2 - États financiers vérifiés du gouvernement du Canada; et

B - Section 3 - Observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada.

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Fait à souligner, le Contrôleur général a déclaré que les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada étaient un exemple de comptes financiers et de conventions comptables pour les gouvernements d'autres pays.

4. Votre Comité a entendu des témoignages relatifs aux divergences d'opinion entre le Contrôleur général et le Vérificateur général sur les conventions comptables et sur les réserves formulées suite à la vérification des états financiers. Le Contrôleur général l'a informé qu'il était résolu à régler ces différends afin que le Vérificateur général n'ait désormais plus de réserves. Votre Comité

exhorte les deux parties à régler leurs différends afin que le peuple canadien puisse avoir confiance dans les états financiers du gouvernement.

5. Votre Comité est d'avis que le gouvernement se doit d'améliorer la présentation de ses états financiers sommaires. En ce sens, le Vérificateur général a demandé que soit amélioré le mode de présentation de l'actif et du passif, et des recettes et dépenses. Le Contrôleur général s'est engagé devant votre Comité à terminer son étude des buts et des objectifs des états financiers du gouvernement.

6. Votre Comité demande au Contrôleur général, dans le cadre de son étude des états financiers, d'aborder les questions suivantes le plus tôt possible:

a) les réserves du Vérificateur général;

b) terminer son étude des buts et objectifs des états financiers;

c) présenter les renseignements selon leur nature et leur substance, dans les états financiers.

a) Réserves du Vérificateur général

7. Dans son treizième rapport, daté du 22 mars 1982, et dans des rapports précédents à la Chambre, votre Comité a recommandé certaines modifications législatives qui auraient pour effet de dissiper les réserves formulées par le Vérificateur général à l'égard des états financiers du gouvernement. Celui-ci n'a pas encore donné suite à toutes ces recommandations. Une modification apportée récemment à la Loi sur l'administration financière (projet de loi C-96, adopté au cours de la première session de la trente-deuxième législature) investit le président du Conseil du Trésor et par son entremise, le Contrôleur général et le ministre des Finances des responsabilités et pouvoirs voulus pour améliorer la comptabilité du gouvernement. Votre Comité est d'avis que des changements sont nécessaires pour dissiper les réserves du Vérificateur général.

b) Parachèvement de l'étude du Contrôleur général

8. Votre Comité appuie l'étude entreprise par le Contrôleur général sur les buts et objectifs des états financiers et convient avec le gouvernement qu'elle devrait permettre de régler des questions importantes. Dans une lettre envoyée à votre Comité en avril 1982, le président du Conseil du Trésor s'était engagé à présenter au printemps de 1983, à titre expérimental, des modèles améliorés d'états financiers. Toutefois, selon des témoignages entendus par votre Comité, ces modèles seront prêts, au plus tôt, au printemps de 1984. Votre Comité n'est pas satisfait du rythme auquel progresse l'étude.

c) Présentation des renseignements dans les états financiers

9. Votre Comité est d'avis que les états financiers du gouvernement devraient exposer les renseignements selon leur nature et leur substance. A cette fin, il croit que le gouvernement devrait adopter des conventions comptables appropriées.

Recommandations

10. Votre Comité recommande:

a) que le gouvernement étudie immédiatement la possibilité d'apporter les modifications législatives requises pour que les états financiers du gouvernement du Canada soient présentés de façon à dissiper dorénavant les réserves formulées par le Vérificateur général dans son rapport de 1983 (paragraphe 7);

b) que le Contrôleur général, dans son étude des buts et objectifs des états financiers du gouvernement, tienne compte de la nécessité de présenter les renseignements selon leur nature et leur substance (paragraphe 9);

c) que le Contrôleur général soumette au Comité, au plus tard le 15 juin 1984, des modèles d'états financiers auxquels auront été apportées les améliorations dont il est question dans le présent rapport (paragraphe 5); et

d) que le Contrôleur général donne au comité, le plus tôt possible, un avis juridique sur la latitude qu'a le gouvernement d'avoir recours aux articles 54 et 55 de la Loi sur l'administration financière.

11. Votre Comité demande que le gouvernement donne suite aux recommandations qui précèdent conformément aux dispositions du paragraphe 69(13) du Règlement.

12. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicule no 94 de la première session de la trente-deuxième législature et fascicule no 6 de la deuxième session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 11 avril 1984

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DEUXIEME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent figurant dans les articles permanents et provisoires du 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 terminé le 31 mars 1983 et, notamment, le chapitre 17 relatif au ministère des Travaux publics (le Ministère).

2. Nous remercions de leur coopération les témoins qui ont comparu.

3. Votre Comité désire faire quelques remarques sur les observations suivantes du Vérificateur:

A - Paragraphes 17.54 à 17.56 - Négociation d'un bail sans veiller à l'utilisation juste et économique des deniers publics (l'immeuble du Centenaire); et

B - Paragraphes 17.66 à 17.69 - Non-conformité aux règlements sur les contrats établis par le gouvernement.

A - Immeuble du Centenaire

4. Votre Comité est préoccupé par les questions suivantes en ce qui a trait à la location de l'immeuble du Centenaire par le Ministère:

a) le Ministère n'a pas réussi à démontrer l'urgence de la location de l'Immeuble;

b) le Conseil du Trésor n'aurait pas dû approuver la demande du Ministère étant donné les doutes quant à l'urgence de la location de l'Immeuble;

c) le Ministère n'a pas défini convenablement les besoins de son client, le futur Service canadien du renseignement de sécurité, et n'a pas communiqué avec ce dernier avant de se renseigner sur les locaux disponibles;

d) le Ministère a choisi de façon arbitraire Pêches et Océans qui n'était pas un client prioritaire comme locataire de remplacement; et

e) le Ministère a fait preuve de négligence en ne surveillant pas comme il l'aurait dû l'avancement des travaux relatifs au projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.

5. Votre Comité a entendu des témoignages selon lesquels le Ministère n'a pas respecté les directives du Conseil du Trésor en ce qui a trait à la location de l'immeuble du Centenaire; sa demande au Conseil du Trésor était boiteuse et il y manquait des renseignements essentiels. Bien que le Ministère ait justifié sa demande par l'urgence de trouver des locaux pour le futur Service du renseignement de sécurité et que le Conseil du Trésor l'ait acceptée, votre Comité n'a entendu aucun témoignage confirmant cette urgence. En réalité, toutes les parties en cause, à savoir le Service canadien du renseignement de sécurité, le ministère des Pêches et des Océans et le Conseil du Trésor lui-même, ont déclaré à votre Comité qu'ils savaient, au moment où Travaux publics a présenté sa demande au Conseil du Trésor, que Pêches et Océans serait sans doute le principal locataire. Toutefois, le ministère des Pêches et des Océans a déclaré qu'il n'était absolument pas urgent que ses services soient centralisés à l'immeuble du Centenaire. Votre Comité estime que le Conseil du Trésor n'aurait pas dû approuver la demande du Ministère et que celui-ci a exagéré l'urgence de la location de cet immeuble pour obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour remplir les locaux. De l'avis de votre Comité, le Ministère, en agissant ainsi, n'a pas veillé comme il l'aurait dû, à une utilisation économique des deniers publics.

6. Votre Comité a entendu des témoignages selon lesquels le Ministère n'a pas défini adéquatement les besoins de son client initial, le futur Service du renseignement de sécurité. Par exemple, le Ministère a négocié avec les propriétaires de l'immeuble du Centenaire avant même de connaître les exigences du Service du renseignement de sécurité. Le Ministère a en outre négligé de s'assurer que l'immeuble du Centenaire répondait aux exigences essentielles du Service sur le plan de la sécurité et sur le plan technique. De plus, le Ministère ne s'est pas rendu compte que le Service du renseignement de sécurité n'avait pas obligatoirement besoin de locaux situés au centre-ville d'Ottawa.

7. Selon les témoignages entendus, le Ministère n'était aucunement tenu de se prévaloir de l'autorité conférée par le Conseil du Trésor pour la location de l'immeuble du Centenaire. De l'avis de votre Comité, le recours à cette autorité pour centraliser les services du ministère des Pêches et des Océans était injustifié pour les raisons suivantes:

a) le Ministère a arbitrairement choisi Pêches et

Océans qui n'était pas un client prioritaire comme locataire de remplacement;

b) on pouvait louer ailleurs d'autres locaux pour Pêches et Océans:

c) Pêches et Océans n'a jamais dit au Ministère que le regroupement de ses services s'imposait de toute urgence.

8. Étant donné le débat, au Parlement et dans le grand public, qui a entouré le projet de loi prévoyant la création du Service canadien du renseignement de sécurité, votre Comité a été très étonné lorsque des représentants du Ministère ont déclaré qu'ils prévoyaient que le projet de loi serait adopté au plus tard à l'automne 1983. Votre Comité estime que si le Ministère avait suivi de plus près le processus parlementaire, il aurait pu recourir à des procédés plus réalistes pour la location des locaux.

9. En raison de la location de l'Immeuble du Centenaire par le Ministère, le Comité a remarqué que le gouvernement doit maintenant verser des loyers improductifs que le Vérificateur général avait originalement évalué à 1 million de dollars par mois. Des membres du Comité ont visité les lieux et ont constaté sur place que le Ministère serait incapable de faire usage de cet immeuble. A la date du Rapport, le Comité craint que l'immeuble du Centenaire ne demeure en grande partie inoccupé et partant, le contribuable devra financer des coûts cumulatifs d'un loyer improductif de plus en plus coûteux.

B - Non-conformité aux règlements sur les contrats établis par le gouvernement

10. Selon des représentants de Conseil du Trésor, les règlements exigent depuis 1979 que l'on procède par appels d'offres pour tous les contrats de services en génie et en architecture reliés à des travaux de construction dépassant un certain plafond qui, à l'origine, avait été fixé à 30 000 $, puis porté à 100 000 $ en 1982. Le Conseil du Trésor a déclaré que ces plafonds ont été fixés après consultation avec l'industrie et que d'autres ministères qui recourent aux services d'experts-conseils, notamment les ministères des Transports et des Affaires indiennes et du Nord, appliquent les règlements et respectent les plafonds imposés.

11. Votre Comité signale que le Ministère convient, comme l'a fait valoir le Vérificateur général, qu'il a dépassé à 14 reprises le Plafond fixé par le Conseil du Trésor.

12. Votre Comité considère très grave le fait que le Ministère ne soit pas conformé aux règlements. Le Ministère a

transgressé les règlements; il s'est exposé à des accusations de favoritisme: et n'a pas assuré la meilleure utilisation possible des fonds publics.

13. Votre Comité a entendu des témoignages relatifs aux mesures correctives suivantes prises par le Ministère et le Conseil du Trésor:

a) le Conseil du Trésor a écrit au sous-ministre du Ministère, pour lui faire part de ses inquiétudes;

b) conformément à une directive interne datée de mai 1983, le Ministère a commencé à appliquer les règlements du Conseil du Trésor concernant le plafond au-delà duquel les appels d'offres sont obligatoires;

c) dans les 14 cas où les règlements n'ont pas été enfreints, le Ministère a obtenu tardivement l'approbation du Conseil du Trésor avant d'engager les fonds; et

d) dans certains cas, entre 1979 et 1983, le Conseil du Trésor a rejeté les demandes du Ministère parce que ce dernier n'avait pas respecté les exigences concernant le recours obligatoire aux appels d'offres.

14. Votre Comité estime que le Ministère n'avait aucune excuse pour contrevenir à plusieurs reprises - quatorze fois en un an - aux règlements du Conseil du Trésor. Si le Ministère n'approuvait pas les règlements sur la mise en adjudication obligatoire ou s'il voulait faire porter le plafond à 500 000 $, il disposait de moyens pour plaider sa cause auprès du Conseil du Trésor. Votre Comité estime que les règlements étant en vigueur, ils doivent être respectés. En outre, votre Comité s'inquiète du fait que le Ministère a mis quatre ans à respecter ces règlements, alors que les autres ministères les ont respectés dès le début. Votre Comité cherche à obtenir l'assurance que le Ministère respectera à l'avenir ces règlements du Conseil du Trésor.

15. Votre Comité conclut que le Conseil du Trésor aurait dû faire respecter les règlements en refusant d'approuver les quatorze demandes du Ministère qui dépassaient le seuil fixé. Votre Comité demande au Conseil du Trésor de veiller à l'avenir au respect des règlements.

Recommandations

16. Votre Comité recommande que:

a) le ministère des Travaux publics continue de suivre les directives et les procédures qui ont trait à la prestation de locaux à bureaux énoncées par le Conseil du Trésor et qu'il donne par écrit au Comité des comptes

publics une telle assurance (paragraphes 4 à 9);

b) le Conseil du Trésor veille à ce que soient respectées ses directives et ses procédures à l'égard des demandes relatives à la prestation de bureaux ne répondant pas aux exigences (paragraphes 4 à 9); et

c) le Conseil du Trésor veille au respect de ses règlements sur le recours obligatoire à l'appel d'offres en n'approuvant pas les demandes lorsque le plafond a été dépassé (paragraphes 10 à 15).

17. Votre Comité demande que le gouvernement réponde aux recommandations qui précèdent conformément au paragraphe 69(13) du Règlement permanent.

18. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (Fascicules nos 2,3,4 et 8 de la deuxième session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mardi 8 mai 1984

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TROISIEME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent figurant dans les articles permanents et provisoires du 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 1983, et, notamment, le chapitre 10 portant sur la vérification intégrée du Programme Parcs Canada du ministère de l'Environnement.

2. Nous remercions de leur collaboration les témoins qui ont comparu.

3. Votre Comité a entendu des témoignages sur les principales questions découlant de la vérification intégrée de Parcs Canada et, notamment, sur:

a) la gestion de l'acquisition et de l'aménagement de nouveaux parcs; et

b) le recouvrement de coûts associés aux agglomérations urbaines de Banff et de Jasper.

Gestion de l'acquisition et de l'aménagement des nouveaux parcs

4. Le Vérificateur général a dit à votre Comité être préoccupé par le fait que Parcs Canada avait établi un rythme de croissance pour le réseau des parcs sans prévoir de plan d'investissement solide et sans avoir fourni suffisamment de renseignements au gouvernement et au Parlement sur l'incidence que ce programme aurait à l'avenir sur le total des coûts. Votre Comité signale que Parcs Canada a récemment présenté au Conseil du Trésor un plan d'investissement à long terme. Votre Comité désire être tenu au courant des mesures prises par Parcs Canada pour la mise en oeuvre de ce plan.

5. En dépit du témoignage de Parcs Canada au sujet de la réalisation du plan d'investissement à long terme, le Vérificateur général a signalé à votre Comité qu'il craignait que Parcs Canada n'ait utilisé pour l'aménagement des nouveaux parcs des procédures inadéquates d'évaluation des coûts. Seul le dernier rapport de Parcs Canada au Cabinet, relatif à l'aménagement des nouveaux parcs et notamment du parc national Grasslands (Saskatchewan), contenait des procédures d'évaluation des coûts qui ont su satisfaire le Vérificateur général. Bien que Parcs Canada ait assuré qu'à l'avenir il suivrait le modèle Grasslands, votre Comité partage l'opinion du Vérificateur général pour qui les procédures d'évaluation des coûts plus précises employées pour le modèle Grasslands peuvent immédiatement être appliquées à tous les autres parcs et lieux historiques que Parcs Canada aménage actuellement.

6. Votre Comité a remarqué que Parcs Canada n'avait pas fait mention dans sa déclaration préliminaire de l'établissement d'un plan d'investissement à long terme et que le Vérificateur général ne l'avait pas mentionné non plus dans sa vérification intégrée. En fait, le Vérificateur général a déclaré qu'il ignorait, au moment de sa vérification, que Parcs Canada préparait un tel plan et qu'il n'avait jamais vu copie de ce document une fois terminé. Puisque l'une des principales critiques découlant de la vérification intégrée portait sur l'absence d'une planification adéquate des investissements, votre Comité estime qu'il aurait été préférable que Parcs Canada informe le Vérificateur général de l'existence de ce plan.

7. Le Vérificateur général a déclaré qu'il entendait suivre de près les progrès effectués par Parcs Canada dans l'application des recommandations découlant de sa vérification intégrée. Votre Comité souhaite que le Vérificateur général puisse faire rapport à ce sujet le plus tôt possible.

Recouvrement des coûts associés aux agglomérations urbaines de Banff et de Jasper

8. Votre Comité a signalé que six ans après que le Cabinet ait enjoint Parcs Canada de le faire, celle-ci n'avait toujours pas réglé les problèmes du recouvrement de coûts associés aux agglomérations urbaines de Banff et de Jasper. Le Vérificateur général a signalé à votre Comité que Parcs Canada n'avait pas établi de système comptable municipal dont il aurait pu s'inspirer pour savoir quels coûts devraient être récupérés.

Problèmes de fonctionnement

9. Votre Comité s'est dit préoccupé par le fait que Parcs Canada ne s'était pas empressé de régler les vieux et importants problèmes de fonctionnement des parcs nationaux. Par exemple, votre Comité a entendu des témoignages selon lesquels les systèmes d'eau potable et d'égouts étaient insuffisants dans les parcs nationaux de Banff, de Riding Mountain et de Cape Breton Highlands.

Recommandations

10. Votre Comité recommande que:

a) Parcs Canada remette un rapport à votre Comité d'ici le 31 octobre 1984 de ses progrès dans le développement et dans la mise en oeuvre du plan d'investissement à long terme, dans le règlement des problèmes des agglomérations urbaines de Banff et de Jasper, et dans l'application de toute autre recommandation du Vérificateur général (paragraphes 4,5 et 8); et

b) Parcs Canada, de concert avec le Vérificateur général, participe à l'étude et à l'évaluation de principales initiatives qu'il prendra suite aux conclusions de la vérification intégrée (paragraphe 6).

11. Votre Comité demande que le gouvernement réponde aux recommandations qui précèdent conformément au paragraphe 69(13) du Règlement permanent.

12. Un exemplaire des procès-verbaux et des témoignages pertinents (fascicules nos 6, 7 et 10 de la deuxième session de la trentième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 13 juin 1984

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATRIEME RAPPORT

Votre Comité recommande que, nonobstant son libellé, l'ordre de renvoi du jeudi 3 décembre 1981 soit modifié comme suit:

Qu'au cours de la trente-deuxième législature, trois membres nommés par le président ainsi que le greffier ou un attaché de recherches du Comité permanent des comptes publics assistent, à compter de 1981, aux réunions annuelles du Conseil canadien des Comités des comptes publics et de la Canadian Comprehensive Auditing Foundation et que les coûts correspondants, notamment les frais de subsistance et de déplacement, leur soient remboursés.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 11 et 14 qui comprend le rapport) est déposé.

(Agréé le: 20 juin 1984)

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 13 juin 1984

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

CINQUIEME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent énoncé dans le Règlement de la Chambre des communes (articles permanents et provisoires), votre Comité a étudié le rapport du Vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1983 et, en particulier, le chapitre 18 et les paragraphes 18.29 à 18.31 - L'obligation de faire rapport.

2. Votre Comité a étudié la façon dont le Vérificateur général fait rapport, et il s'est intéressé, en particulier, à la question de l'actualité du rapport annuel à la Chambre des communes. Votre Comité remarque que, en vertu de la Loi sur le Vérificateur général, en temps normal, le Vérificateur

général ne fait rapport à la Chambre des communes qu'une fois l'an. Votre Comité se dit en faveur d'un dépôt de rapports, de vérification intégrée et autres rapports de vérification, dès qu'ils sont prêts. De cette façon, votre Comité pourra étudier les constatations du Vérificateur général aussitôt la vérification terminée et recommander les mesures correctives qui s'imposent. Le Vérificateur général appuie cette proposition parce qu'elle lui assurera plus de souplesse et une plus grande efficacité dans la présentation de ses rapports au Parlement.

3. Par conséquent, votre Comité recommande que le gouvernement envisage immédiatement l'opportunité de modifier la Loi sur le Vérificateur général de la façon suivante (les passages nouveaux sont soulignés):

> "7. (1) Le Vérificateur général prépare au moins une fois l'an à l'intention de la Chambre des communes un rapport dans lequel
>
> a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau; et
>
> b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.
>
> (3) Le rapport annuel du Vérificateur général à la Chambre des communes soumis à l'Orateur de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle le rapport annuel se rapporte, ce dernier doit déposer chaque rapport annuel ou autre rapport, en vertu du paragraphe (1), devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivant.
>
> 8. (1) Le Vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle devrait, à son avis, faire l'objet d'un rapport immédiat."

4. Votre Comité demande au gouvernement de répondre aux recommandations qui précèdent, conformément au paragraphe 13 de l'article 69 du Règlement.

5. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 11 et 14 qui comprend le rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 13 juin 1984

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SIXIEME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, articles permanents et provisoires, votre Comité a étudié le Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1983, et, plus particulièrement, les paragraphes 17.49 à 17.53 du chapitre 17, qui traitent d'I et C/MEER - Négligence en rapport avec le paiement qui découle d'une garantie de prêt.

2. Votre Comité tient à remercier de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui, et en particulier, M. Henry Rhude, président et directeur général de la société Central Trust.

3. Votre Comité a recueilli des témoignages sur les circonstances dans lesquelles le ministère a réglé une créance découlant d'une garantie de prêts consentis aux termes d'une entente conclue entre la Couronne et la société de fiducie Central Trust Company. Les prêts garantis avaient trait à l'achèvement des travaux de construction d'un motel à Tracadie (Nouveau-Brunswick), le motel Riviera.

4. En mars 1982, après plusieurs amendements aux obligations de paiement, la société Central Trust a exercé son pouvoir de vente pour réaliser sa sûreté. Le motel et le mobilier ont été vendus aux enchères pour la somme de 200 $. Une seule offre a été reçue. La société Central Trust a demandé le paiement de la garantie et le Ministère lui a alors versé le montant garanti de 315 000 $ et ce, malgré de graves lacunes dans la procédure de liquidation.

5. Dans le présent rapport, votre Comité traite des manquements du Ministère, de la participation de Central Trust et de certaines conclusions à tirer de cette affaire.

MANQUEMENTS DU MINISTERE

6. Votre Comité tient à se prononcer sur ces graves erreurs qu'a commis le Ministère:

a) surveillance insuffisante de Central Trust;

b) impropriété des méthodes d'examen du Ministère;

c) lacunes de la consultation juridique;

d) négligence des cadres supérieurs à découvrir cette affaire avant qu'elle ne leur soit signalée par le Vérificateur général;

e) retard avec lequel les poursuites ont été intentées au civil contre le prêteur; et

f) comportement passif des fonctionnaires en cause.

a) Surveillance insuffisante

7. Votre Comité a recueilli des témoignages qui mettent en doute la qualité de la surveillance exercée par le Ministère aux termes d'une entente de garantie de prêt conclue avec Central Trust. Cette société n'a pas respecté les modalités de l'entente et n'a pas eu à en rendre compte. Bien qu'il ait été prévenu deux mois d'avance du fait que Central Trust prévoyait procéder à une vente aux enchères, ce qui était contraire aux termes de l'entente, le Ministère n'a communiqué par écrit avec Central Trust qu'après ladite vente aux enchères. Comme des responsables du Ministère l'ont reconnu devant votre Comité, aucun effort n'a été déployé pour qu'on exige de la part de la société de fiducie qu'elle respecte les ententes.

b) Impropriété des méthodes d'examen du ministère

8. Votre Comité a été étonné de constater les lacunes de la procédure du Ministère qu'ont permis de mettre au jour les circonstances de cette affaire. Les responsables du Ministère ont révélé que la personne chargée de la gestion du compte n'a pas compris les répercussions que pouvaient avoir les mesures prises par Central Trust. Quand l'affaire s'est produite, les procédures d'étude par les cadres supérieurs ou le conseiller juridique se sont révélées tout à fait superficielles. Personne du Ministère n'a pris la moindre mesure pour agir dans les meilleurs intérêts de la Couronne, ni avant ni après la vente aux enchères. Avant la liquidation, personne du Ministère n'a été convoqué pour évaluer les biens ni pour veiller à ce qu'une offre de protection soit faite. Après la vente, un représentant de la direction générale a pu autoriser le paiement de la demande de Central Trust sans avoir à en informer les gestionnaires supérieurs ni à faire enquête sur les détails de l'affaire.

c) Lacune de la consultation juridique

9. Lors de son témoignage, le Ministère a admis ouvertement que les conseils juridiques fournis dans ce cas laissaient à désirer. Votre Comité n'arrive pas à comprendre

comment un avocat compétent peut fournir des conseils du genre de ceux qu'a reçu le Ministère. Par exemple, l'avocat du Ministère a déclaré que le fait que le prêteur ait procédé par vente aux enchères plutôt que par appel d'offres avait très peu d'importance. L'avocat ne s'est apparemment pas rendu compte que cette façon d'agir violait l'entente conclue entre le prêteur et la Couronne.

10. Votre Comité a également remarqué que le Ministère n'a pas essayé d'obtenir une deuxième opinion juridique du secteur privé. Votre Comité s'attend du Ministère qu'il établisse les procédures nécessaires pour obtenir une deuxième opinion de cabinets d'avocats du secteur privé dans les cas de ce genre.

d) Négligence des cadres supérieurs à découvrir cette affaire

11. Le Ministère reconnaît que c'est le Vérificateur général qui a porté cette affaire à l'attention de sa direction environ un an après que la réclamation eut été payée. Cette négligence de la part de la direction porte votre Comité à mettre en doute l'efficacité de la section du contrôleur et de celle de la vérification interne du Ministère.

e) Poursuites au civil tardives

12. Le Ministère a déclaré avoir attendu les résultats de l'enquête criminelle menée par la GRC, également demandée par le Ministère, avant d'intenter des poursuites au civil contre la Central Trust. Votre comité estime qu'une poursuite en justice aurait pu être intentée en même temps.

f) Comportement passif des fonctionnaires

13. Ce cas illustre pour votre Comité l'existence d'un problème général dans la Fonction publique: la nécessité de faire en sorte que les fonctionnaires à tous les paliers soient conscients de leurs responsabilités et agissent de façon active plutôt que passive. Lorsque des fonctionnaires responsables se trouvent dans des circonstances exceptionnelles, comme dans le cas du motel Riviera, où une institution financière néglige de respecter une entente signée avec la Couronne, ils devraient être encouragés à en informer leur direction et à explorer tous les moyens possibles permettant de protéger les intérêts de la Couronne.

PARTICIPATION DE LA CENTRAL TRUST

14. La Central Trust a déclaré s'être fiée à la garantie donnée par le gouvernement fédéral à l'égard du remboursement du prêt consenti au motel Riviera. Bien que la Central Trust ait obtenu et suivi les conseils du ministère,

elle n'a pas pleinement respecté les modalités de l'entente sur les garanties des prêts. Votre Comité estime que l'application de principes de gestion prudents se serait traduite par l'observation stricte des garanties.

CONCLUSIONS DU COMITÉ

15. Votre Comité remarque que le 10 mars 1982, soit un jour après la vente aux enchères:

a) La société Central Trust a exécuté un acte de vente du motel en faveur de la Caisse populaire de Tracadie Limitée, pour une somme de 200 $;

b) La Caisse populaire de Tracadie Limitée a exécuté un acte de vente du motel en faveur de Tony's Bar-B-Que Limitée pour la somme de 75 200 $; et

c) Tony's Bar-B-Que Limitée a conclu un contrat d'hypothèque et de débenture avec la Standard Investments Limited pour une somme de 175 000 $.

Vue l'échec de l'investissement, les sommes en cause, les négociations et démarches juridiques normalement requises, ainsi que la nature compliquée de l'investissement, votre Comité conclut que les transactions précitées n'auraient jamais pu être réalisées le jour suivant la vente aux enchères à moins que les parties intéressées n'aient su à l'avance que le Ministère honorerait la garantie et que personne d'autre n'enchérirait.

16. Votre Comité remarque que la société La Gestion Bellefeuille Inc., une société sans but lucratif, a conclu une entente d'option et a ensuite racheté le motel, le 17 octobre 1983, pour la somme de 600 000 $ avec une hypothèque de 225 707,75 $ assumée par Tony's Bar-B-Que Limitée. Votre Comité trouve inquiétante l'augmentation apparente de valeur de la propriété et de demande au gouvernement de s'assurer qu'il n'y aura plus d'avances de deniers publics sans protection suffisante des intérêts des contribuables.

RECOMMANDATIONS

17. Votre Comité recommande:

a) au Ministère d'élaborer des mesures correctives détaillées afin de rectifier les lacunes signalées par lui aux paragraphes 6 à 13 ci-dessus et d'en faire rapport au Vérificateur général d'ici au 30 septembre 1984; et

b) au Vérificateur général d'étudier le rapport du Ministère précité et de faire rapport de ses constatations au Comité d'ici au 31 octobre 1984.

18. Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 12, 13, 14 et 15, contenant le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Doug Lewis